



**HAL**  
open science

# Diagnostic d'une externalisation sous forme de partenariat public-privé: Cas du Centre National des Sports de la Défense

Noureddine Menani

► **To cite this version:**

Noureddine Menani. Diagnostic d'une externalisation sous forme de partenariat public-privé: Cas du Centre National des Sports de la Défense. Economies et finances. Université de Lille, 2018. Français. NNT : 2018LILUD010 . tel-02095208

**HAL Id: tel-02095208**

**<https://theses.hal.science/tel-02095208>**

Submitted on 10 Apr 2019

**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.



**ComUE Lille Nord de France**

**Thèse délivrée par**

**L'université de Lille**

N° attribué par la bibliothèque

--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

**THÈSE**

**Pour obtenir le grade de Docteur en Sciences de Gestion**

Présentée et soutenue publiquement par

**Noureddine MENANI**

Le 11 juillet 2018

**Diagnostic d'une externalisation sous forme de partenariat public-privé. Cas du Centre National des Sports de la Défense**

**JURY**

**Directeur de thèse :**

**Professeur Yves LEVANT**

Université de Lille

**Membres du jury :**

Professeur émérite **Marc NIKITIN**

Université d'Orléans, Rapporteur

Professeur **Henri ZIMNOVITCH**

CNAM, Rapporteur

Docteur **Philippe GILLET**, Maître de conférences (HDR)

Université Paris-Sud XI, Suffragant

Professeur **Pascal GRANDIN**

Université de Lille, Suffragant

Monsieur. **Jean-Marie LEDÉ**

Commissaire en chef de première classe honoraire des armées

## **REMERCIEMENTS**

En préambule à cette thèse, je souhaite adresser mes remerciements les plus sincères aux personnes qui m'ont apporté leur aide et qui ont contribué à l'élaboration de ce travail doctoral, ainsi qu'à la réussite de ces formidables années.

Je tiens à remercier sincèrement et en premier lieu mon directeur de recherche M. Le Professeur Yves LEVANT, pour sa disponibilité, son écoute et ses orientations. Je le remercie également pour sa confiance et toute son aide. Vous avez cru en moi, j'espère avoir été à la hauteur.

Je remercie chaleureusement M. Marc NIKITIN, professeur émérite à l'Université d'Orléans, M. Henri ZIMNOVITCH, Professeur au CNAM, M. Philippe GILLET, Maître de conférences (HDR) à l'Université Paris-Sud XI, M. Pascal GRANDIN, Professeur à l'Université de Lille et le Commissaire en chef des armées Jean-Marie LEDÉ d'avoir accepté d'être jury de cette thèse.

Mes remerciements s'adressent également à Monsieur le Professeur Éric DE BODT, directeur de notre laboratoire, pour son écoute et sa patience malgré ses charges académiques et professionnelles. Je remercie tous les enseignants et en particulier M. SEFSAF pour toute son aide.

Merci à toutes et à tous.

## DÉDICACES

Je dédie ce travail à mon père, sur qui j'ai toujours pu compter. Par cette dédicace, je veux te remercier pour toute une vie de soutien et d'assistance. Grâce à toi, je m'accomplis.

A ma mère, qui est plus qu'une mère, une confidente et un refuge.

Mounia, merci pour tes ondes positives. Je partage avec toi ce moment d'accomplissement. Tes encouragements m'ont permis de surmonter les moments d'incertitude. Pour tout ce que tu représentes pour moi, je te dédie ce travail.

A mes enfants, je dis, c'est à vous que je pense. Menyl et Wassim, j'espère que le savoir soit votre raison, la compréhension de la vie vous soit aisée et la réussite soit votre fin.

Une sœur est un frère sont des amis donnés par la nature. Mina, au nom de notre amitié, je te dédie mes efforts. Samir, le sentiment de fraternité est une sensation d'assurance, je te dédie mon travail.

J'exprime ma gratitude à tous mes camarades et collègues pour leur gentillesse. Particulièrement, Khaled Al-Masri avec lequel j'ai travaillé. Travailler à tes côtés est une passion. Tarik, ton aide m'a été précieuse.

Je voudrais également remercier mes amis Brahim Hamiti et Rochdi Benoudjit pour leur soutien. Sans votre soutien, je n'aurais jamais persévéré.

Enfin, je dédie ce travail à mon pays, à l'ensemble du personnel du ministère de la Défense et plus particulièrement à M. le Général-major Zerhouni ; votre leadership est notre voie, merci pour tout.

*Les hommes n'acceptent le changement que dans la nécessité et ils ne voient la nécessité que dans la crise.* Jean Monnet (1888-1979)

*"Il n'y a pas de vent favorable à celui qui ne sais pas où il va"* Sénèque

# TABLE DES MATIÈRES

<b>REMERCIEMENTS</b> .....	<b>2</b>
<b>DÉDICACES</b> .....	<b>3</b>
<b>TABLE DES MATIÈRES</b> .....	<b>4</b>
<b>LISTE DES FIGURES</b> .....	<b>9</b>
<b>LISTE DES TABLEAUX</b> .....	<b>9</b>
<b>LISTE DES ABRÉVIATIONS</b> .....	<b>10</b>
<b>INTRODUCTION GÉNÉRALE</b> .....	<b>11</b>
<b>PREMIÈRE PARTIE</b> .....	<b>18</b>
<b>CHAPITRE 1 : CADRE GÉNÉRAL DE L'EXTERNALISATION</b> .....	<b>19</b>
Introduction du premier chapitre .....	19
Section 1. L'externalisation .....	21
1. Revue de littérature.....	21
1.1. Qu'est-ce que l'externalisation et la délocalisation? Définitions et significations .....	21
1.2. Perspective théorique sur les tendances de l'externalisation .....	23
1.2.1. Approche par les coûts .....	24
1.2.2. Approche par les compétences .....	24
1.2.3. Vision relationnelle .....	24
1.3. Quoi externaliser? Un scénario changeant .....	25
1.4. Maîtrise et perspective de l'externalisation: Contrôle, culture et problèmes de sécurité. ....	26
1.4.1 Problèmes culturels .....	27
1.4.2 Que pourrait être le « facilitateur » de l'externalisation .....	28
1.4.3 Dynamique des tendances de l'externalisation .....	28
1.4.3.1 Externalisation des processus métier (EPM).....	28
1.4.3.2 Externalisation des processus de connaissances (EPC) .....	28
1.4.3.3 Multi-externalisation .....	29
1.4.4 Externalisation: risques potentiels et pièges .....	29
1.4.4.1 Risques opérationnels .....	29
1.4.4.2 Risques stratégiques.....	30
1.4.4.3 Autres risques.....	30
1.5. Les motivations de l'externalisation .....	30
1.5.1. Réduction des coûts et économies d'échelle .....	31
1.5.2. Avancements technologiques .....	31
1.5.3. Mettre l'accent sur les compétences de base.....	32
1.5.4. Accès au talent global.....	33
2. Typologie, formes et enjeux de l'externalisation .....	33
2.1. Typologie de l'externalisation .....	33
2.2. Formes selon la stratégie de l'organisation.....	35
2.2.1. L'externalisation de fonctions non-stratégiques : .....	35
2.2.2. L'externalisation des fonctions stratégiques : .....	35
2.3. Formes selon la structuration et la contractualisation de l'organisation .....	36
2.3.1. La franchise .....	36
2.3.2. Groupement d'Intérêt Économique .....	37
2.3.3. La sous-traitance .....	37
2.3.4. La concession .....	38
2.3.5. La délocalisation .....	38
3. Les enjeux de l'externalisation.....	39
3.1. Les enjeux stratégiques .....	39
3.2. Les enjeux financiers .....	40
3.3. Les enjeux opérationnels.....	41

Section 2. Une décision stratégique .....	42
1. Le cœur de métier dans un contexte d'externalisation : opter pour une vraie stratégie .....	42
1.1. Une délimitation constamment dynamique.....	42
1.2. L'exode de la valeur ajoutée.....	43
2. L'externalisation dite stratégique, vers un partenariat Win Win .....	44
2.1. La durabilité du lien contractuel .....	44
2.2. Démarche d'externalisation requiert une transaction, une délégation et un contrôle .....	45
3. Les fonctions sujets à l'externalisation .....	46
4. La décision d'externaliser répond à six critères.....	47
5. L'externalisation en partenariat, une forme organisationnelle innovante.....	49
Conclusion du premier chapitre .....	51
<b>CHAPITRE 2 : LE NEW PUBLIC MANAGEMENT, UNE HISTOIRE! UNE PRATIQUE! .....</b>	<b>53</b>
Introduction du deuxième chapitre .....	53
Section 1. New Public Management, histoire et fondements.....	55
1. Genèse du New Public Management .....	55
1.1. Esquisse Etymologique et Epistémologique .....	55
1.1.1. Etymologie de la Gestion de l'État .....	55
1.1.2. Mouvement Caméraliste.....	56
1.1.3. Révolution Benthamite.....	56
1.1.4. Reforme Idéologique Tylorienne .....	57
1.1.5. Public Management des années 80-90 .....	58
1.2. Réformes de l'administration française : changement et résistance .....	60
1.2.1. L'administration française .....	60
1.2.2. Des réformes sous pressions.....	61
1.2.3. Processus de réformes de l'administration française .....	63
1.2.3.1. Réformes administratives durant les années 80 .....	63
1.2.3.2. Réformes administratives durant les années 90 .....	63
1.2.3.3. Réformes administratives durant les années 2000 .....	64
2. Emergence du NPM.....	64
2.1. Éléments fondamentaux du NPM .....	65
2.2. La demande de neutralité et d'applicabilité universelle .....	67
2.3. Le NPM intègre différents contextes de problèmes et différentes voies de reforme.....	69
2.4. Contextualisation du NPM.....	70
2.5. Le NPM, un outil de rationalisation et de régulation .....	72
3. Légitimité de la Gestion Publique dans un contexte d'externalisation.....	73
3.1. Suprématie de l'État .....	74
3.2. La croissance nécessite une attention particulière aux ressources .....	80
Section 2. Les organisations publiques .....	81
1. Particularité des organisations publiques.....	81
1.1. Un problème de légitimité .....	83
1.1.1. Le système de légitimité dans le secteur privé .....	83
1.1.2. L'approche Keynésienne en matière d'intérêt public .....	84
1.2. Evolution du système de légitimité de l'administration.....	84
1.2.1. L'État-gendarme .....	85
1.2.2. L'État Providence .....	85
1.2.3. L'État omnipotent .....	86
1.2.3.1. Mobilisation de méthodes efficaces.....	86
1.2.3.2. Axés sur l'humain.....	87
2. Le New Public Management: une notion plurivoque pour une masse de diligences.....	87
2.1. De quoi s'agit-il ? .....	87

2.1.1.	Les défis du NPM.....	88
2.1.2.	Perspectives qui en découlent.....	89
2.2.	Légitimité du NPM .....	89
2.3.	Rétablir la confiance du public en réformant le gouvernement .....	90
2.3.1.	Quel type de problème de confiance et de légitimité?.....	92
2.3.2.	Construire une légitimité à partir de ce que veulent vraiment les citoyens?.....	93
2.3.2.1.	Congruence entre l'offre et la demande.....	94
2.3.2.2.	Une orientation service .....	95
2.3.3.	Performance et confiance .....	95
2.3.4.	Les réformes du NPM ont-elles créé une plus grande confiance des citoyens ? .....	96
2.4.	Rétablir la confiance du public en utilisant un modèle basé sur la méfiance .....	97
2.4.1.	Trois types de confiance.....	98
2.4.2.	NPM comme un système basé sur la méfiance?.....	99
2.4.3.	Créer une confiance fondée sur le calcul et la connaissance .....	100
2.4.4.	Les effets du NPM sur la confiance fondée sur la reconnaissance .....	101
2.4.5.	Synthétisons sur NPM et la confiance .....	102
2.5.	Un retour à la confiance basée sur la reconnaissance?.....	103
3.	Les partenariats public-privé .....	104
3.1.	Typologie juridique française des PPP .....	106
3.1.1.	Délégation de Service Public .....	106
3.1.2.	Bail Emphytéotique Administratif « BEA ».....	106
3.1.3.	Autorisation d'Occupation Temporaire et Location avec Option d'Achat.....	107
3.1.4.	Contrat de Partenariat .....	107
3.2.	Typologie générale des PPP.....	108
3.2.1	Les démarches à levier public .....	108
3.2.2	La sous-traitance.....	109
3.2.3	Les franchises du service public .....	110
3.2.4	Joint-ventures et partenariat de CCFE .....	111
3.2.5	Partenariat stratégique .....	112
4.	Spécificités des pratiques de gestion des organisations publiques.....	113
4.1.	Les procédés de contrôle de gestion pour le secteur public .....	114
4.1.1.	Le diagnostic des coûts.....	115
4.1.2.	Les tableaux de bord .....	120
4.2.	Le contrôle de gestion, garant de l'externalisation .....	122
	Conclusion du deuxième chapitre.....	125
	<b>CHAPITRE 3 : CADRE THÉORIQUE.....</b>	<b>127</b>
	Introduction du troisième chapitre .....	127
	Section 1. Théories des organisations explicatives du contexte.....	128
1.	Théories mobilisées .....	128
1.1.	Théorie des coûts de transaction .....	128
1.2.	La Théorie des ressources et des compétences légitime à plus d'un titre le projet .....	130
1.2.1.	La différenciation par les ressources, une solution environnementale face aux turbulences	132
1.2.2.	Une approche par les ressources en management public, une revue de la littérature .....	134
1.2.3.	Synthétisons l'approche par les ressources .....	139
1.3.	Théorie de l'agence, une complémentarité incontournable .....	139
1.3.1.	Le principal et l'agent, une relation ambivalente : .....	142
1.3.2.	La structure de l'actionnariat et la théorie de l'agence .....	144
1.3.3.	Mécanismes de contrôle de la relation d'agence.....	145
2.	La théorie de la ressource et des compétences, l'incontournable ultime réponse .....	146
	Section 2. Le projet d'externalisation.....	147

1.	La décision d'externaliser ou de ne pas externaliser.....	147
1.1.	La théorie des coûts de transaction au cœur de cette décision .....	147
1.1.1.	L'opportunisme dans un contexte d'externalisation .....	148
1.1.2.	Quelques difficultés de la théorie des coûts de transaction pour expliquer l'externalisation .....	148
1.2.	La théorie de la ressource et des compétences.....	149
2.	Le diagnostic économique des contrats de long terme .....	150
2.1.	Les contrats relationnels .....	151
2.2.	Les clauses contractuelles de rupture ;.....	152
2.3.	D'autres clauses des contacts .....	153
	Conclusion du troisième chapitre .....	155
	<b>DEUXIÈME PARTIE.....</b>	<b>156</b>
	<b>CHAPITRE 4 : MÉTHODOLOGIE .....</b>	<b>157</b>
	Introduction du quatrième chapitre .....	157
	Section 1. Positionnement philosophique de la recherche .....	158
1.	Perspectives de la recherche .....	158
1.1.	Positivisme et constructivisme.....	158
1.2.	Raisonnement déductif et inductif .....	160
2.	Objectif de la recherche .....	161
3.	Stratégie de la recherche .....	162
3.1.	Questions de recherche .....	163
3.2.	Sélection de stratégie de la recherche .....	163
	Section 2. Mode opératoire de la recherche.....	164
1.	Collecte des données .....	164
2.	Quelles techniques de collecte de données .....	165
2.1.	Interviews, entretiens : .....	165
2.2.	La littérature.....	167
2.3.	L'observation .....	168
3.	Méthodologie retenue .....	172
3.1.	Collecte d'informations .....	173
3.2.	Analyse des informations.....	173
	Conclusion du quatrième chapitre .....	175
	<b>CHAPITRE 5 : ÉTUDE DU TERRAIN.....</b>	<b>176</b>
	Introduction du cinquième chapitre .....	176
	Section 1 : Terrain d'étude et analyse descriptive .....	178
1.	Service du Commissariat des Armées (SCA) .....	178
1.1.	Concepts et enjeux de l'externalisation dans le cas du Commissariat .....	180
1.1.1.	Histoire des externalisations opérées par le Commissariat.....	180
1.1.2.	Concepts .....	182
1.1.3.	Enjeux .....	183
1.2.	Piloter la rationalisation de la fonction ou son externalisation .....	183
1.2.1.	Un caractère régulier de l'évaluation .....	183
1.2.2.	Une équipe pluridisciplinaire .....	185
1.2.3.	Une expérience qui constitue un capital .....	186
1.3.	Piloter en évaluant les résultats.....	187
1.3.1.	Ne pas compromettre les aptitudes opérationnelles des Armées. ....	187
1.3.2.	S'assurer des droits de la ressource humaine .....	187
1.3.3.	S'assurer de dégager des économies significatives.....	188
1.3.4.	S'assurer de ne pas mener à une position dominante sur le marché.....	188
2.	Projet d'externalisation .....	188
2.1.	Partenariat Public-Privé, la complétude contractuelle .....	189

2.1.1.	Une contractualisation longtermiste .....	189
2.1.2.	Un contrat relationnel .....	190
2.2.	Encadrement du projet .....	190
2.2.1.	Phase de réflexion amont .....	191
2.2.2.	Phase d'analyse préliminaire .....	193
2.2.3.	Phase d'évaluation préalable .....	197
2.2.4.	Phase de consultation du marché et évaluation finale .....	203
2.2.5.	Phase de mise en œuvre .....	208
3.	Centre National des Sports de la Défense (CNSD) .....	213
3.1.	La genèse d'un projet d'envergure dépassant les délimitations du Ministère .....	214
3.1.1.	Approche du terrain .....	215
3.2.1.	Création d'un lien de confiance .....	215
3.2.	La concrétisation du projet .....	215
3.2.1	Évolution de la mise en œuvre .....	215
3.2.2	Ecosystème contractuel .....	218
	Section 2 : Analyse du projet et de l'opération d'externalisation .....	224
1.	La perception des participants .....	224
1.1.	La lourdeur administrative .....	225
1.2.	La qualité du service rendu à l'utilisateur .....	226
1.3.	Le recentrage sur son cœur de métier .....	227
1.4.	L'enjeu financier .....	228
1.5.	La maîtrise du service rendu aux usagers .....	229
2.	Analyse du questionnaire .....	231
2.1.	Présentation des résultats .....	231
2.2.	Interprétation des résultats .....	232
3.	Analyse de l'observation .....	232
3.1.	L'externalisation, une démarche complexe .....	232
3.2.	Une conduite de changement imposée .....	233
3.2.1	La résistance au changement .....	235
3.2.2	L'accompagnement comme seule option .....	236
3.3.	Une aventure incertaine en quête de performance .....	237
3.3.1.	Le regain de légitimité .....	237
3.3.2.	La réponse à l'environnement .....	238
3.4.	Le New Public Management ne serait-il pas une solution ? .....	239
4.	L'externalisation au regard de nos théories explicatives .....	240
4.1.	L'externalisation en réponse aux coûts .....	240
4.2.	L'externalisation en réponse au déficit en ressources et en compétences .....	242
4.3.	L'externalisation fait émerger une relation d'agence .....	243
5.	Discussion .....	245
5.1.	Les PPP répondent-ils à l'objectif d'économies budgétaires attendu ? .....	245
5.2.	Les véritables intérêts des PPP .....	248
5.2.1.	Un faux intérêt : la solution à l'endettement comptable .....	248
5.2.2.	Une liberté retrouvée et le recentrage sur le cœur de métier .....	248
5.2.3.	Une meilleure qualité de service .....	250
	Conclusion du cinquième chapitre .....	252
	<b>CONCLUSION GÉNÉRALE .....</b>	<b>253</b>
	<b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>258</b>
	<b>ANNEXES .....</b>	<b>271</b>
	<b>RÉSUMÉ .....</b>	<b>356</b>
	<b>ABSTRACT .....</b>	<b>356</b>

## **LISTE DES FIGURES**

Figure 1 Evolution des contrats de PPP .....	13
Figure 2 Cheminement de la recherche .....	17
Figure 3 Opposition des types de contrats selon la législation française avec ceux existants dans la littérature .....	108
Figure 4 Représentation temporelle du l'évolution du projet .....	217
Figure 5 Mode de financement.....	218
Figure 6 Commissions de suivi contractuel.....	220
Figure 7 Commissions de suivi non-contractuel .....	221
Figure 8 Relation opérationnelle .....	222
Figure 9 Structure du projet.....	223
Figure 10 Classes Générées par Alceste en pourcentage .....	230
Figure 11 résultat du dépouillement du questionnaire.....	231
Figure 12 Les huit étapes d'une conduite du changement .....	234
Figure 13 Evolution des loyers des PPP pénitentiaires .....	247

## **LISTE DES TABLEAUX**

Tableau 1 Comparaison de la philosophie de recherche positiviste et constructiviste.....	160
Tableau 2 Utilisations appropriées des différentes stratégies de recherche (Robson, 1993).....	163
Tableau 3 Comparaison des méthodes de collecte de données quantitatives et qualitatives. (Bouma et Atkinson, 1995).....	165
Tableau 4 Objet et utilisation de l'observation dans une enquête (Robson, 1993) .....	169
Tableau 5 Le rôle de l'observateur dans une enquête à observation participante .....	171
Tableau 6 Tableau calendrier récapitulatif de l'évolution du projet .....	216
Tableau 7 Classes générées par Alceste en contenu.....	230

## **LISTE DES ABRÉVIATIONS**

AOT : Autorisation d'Occupation Temporaire  
BBZ : Budget Base Zéro  
BEA : Bail Emphytéotique Administratif  
CCFE : Conception, Construction, Financement, Exploitation  
CNSD : Centre National des Sports de la Défense  
CP : Contrat de Partenariat  
DAS : Domaine d'Activité Stratégique  
DBFE : Design, Build, Finance and Operate  
DSP : Délégation du Service Public  
EPIC : Établissement Public à caractère Industriel et Commercial  
FFF : Fédération Française de la Franchise  
GIE : Groupement d'Intérêt Économique  
GPRA : Government Performance and Results Act  
INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques  
LOA : Location avec Option d'Achat  
LOLF : Loi Organique relative aux Lois de Finances  
MAPPP : Mission d'Appui au Partenariat Public-Privé  
MPA : Modernisation de l'Action Publique  
NPM : New Public Management  
NPR : National Partnership for Reinventing government  
OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques  
ONG : Organisation non-gouvernementale  
PM : Public Mangement  
PME : Petite et Moyenne Entreprise  
PMI : Petite et Moyenne Industrie  
PMSI : Programmes de Médicalisation des Systèmes d'Information  
PPBS : Planing, Programming, Budgeting System  
PPP : Partenariat public-privé  
QSD : Quartier Sport-Défense  
R&D : Recherche et Développement  
RCB : Rationalisation des Choix Budgétaires  
RH : Ressources Humaines  
RRo : Régie Rationalisée optimisée  
SAS : Société Anonyme Simplifiée  
SCA : Service du Commissariat des Armées  
SVP : Special Purpose Vehicle  
TIC : Technologies de l'information et de la communication  
TVA : Taxe sur le Valeur Ajoutée  
UGAP : Union des Groupements d'Achat Public  
URSS : Union des républiques socialistes soviétiques  
UTC : Unité Textuelle Classée  
VRIO : Value Rarity Imatability Organization

## INTRODUCTION GÉNÉRALE

«*On ne résout pas un problème avec les modes de pensée qui l'ont engendré.*» Albert Einstein.

Au cours de ces dernières années, les crises se sont multipliées donnant lieu à une large intervention de l'État (Keynes, 2006), afin d'enrayer les effets engendrés par les conséquences, néfastes pour la pérennité des économies et pour la stabilité sociale (Bontems, 2010). Ceci requerrait, à chaque phase de la vie économique, des politiques publiques qui faisaient toutefois augmenter ses dépenses et altérer le futur. Aujourd'hui, l'objectif de l'État est de réduire ses dépenses sans en altérer ni le futur ni la qualité du service public, source de sa légitimité (Duran *et al.*, 1996).

Les stratégies de politiques d'austérité (Stiglitz, 2010) menées en France et dans la plupart des pays notamment affectés par la crise des *subprimes*, ont donc imposé aux États de recourir à des mécanismes leur permettant de contrôler leurs ressources, de plus en plus rares. L'État, par sa vocation régaliennne, semble toutefois dans l'incapacité de manifester des comportements utilitaristes, nécessaires à l'atteinte des objectifs économiques (Engels *et al.*, 2006).

Le souci permanent de rechercher l'efficacité et l'efficience se traduit par la quête des administrations et de nouvelles formes de gestion. La rareté des ressources fait appel à une allocation de plus en plus insuffisante et, d'autre part, à une gestion de plus en plus Lean ou *agile*, nécessitant une rigueur du contrôle de gestion. En effet, les pays les plus développés peinent à trouver un juste milieu entre gérer le service public avec les nouvelles méthodes, issues du secteur privé, ou, privatiser l'activité afin de rester sur leurs tours d'ivoire en tant que régulateurs. Aussi, il serait tentant de recourir aux compétences que l'on pourrait identifier à l'extérieur de son l'environnement, notamment dans le secteur privé, qui a fait ses preuves en ce domaine (Voisin, 2002) et recourir à l'externalisation (Guenoun *et al.*, 2015). Aussi, nous nous proposons d'étudier cette facette de la gestion publique.

L'externalisation est une démarche qui relève de la stratégie globale de l'organisation. Il s'agit de faire faire une tâche qui a déjà été produite en interne, cela s'inscrirait dans une stratégie qui viendrait en réponse à son l'environnement (Lawrence et Lorsh, 1967) afin de préserver un avantage concurrentiel (Porter, 1986). Nous nous focaliserons sur ce concept en profondeur lors du développement de notre travail. Quelle que soit la fonction à externaliser, la décision à engager serait stratégique. Toutefois, les fonctions externalisées impacteraient à différents niveaux le cœur de métier. Il existe plusieurs formes d'externalisation, selon son rapport avec l'objet social de l'organisation, néanmoins y recourir relève manifestement de la stratégie

globale de l'organisation. Par ailleurs, l'externalisation nécessite une démarche pluridisciplinaire. L'étude de faisabilité, la prise de décision et le pilotage du projet s'inscrivent dans le management des organisations et le contrôle de gestion.

Le concept d'externalisation est aussi ancien que la gestion même des activités de l'État. L'histoire montre des comportements d'externalisation d'activités de l'État liées même à ses fonctions régaliennes telles la défense, comme faire appel à des mercenaires pour la conduite des guerres. Également, des activités d'assistance aux pauvres et aux malades sous l'ancien régime, ont été également confiées à l'église. De même, beaucoup d'autres activités, comme la collecte de l'impôt, ont été déléguées à des instances autres que l'État (Pollitt, 2007).

Ainsi, afin de réduire les dépenses de l'État, une réforme profonde a été opérée en 2006 en France par la promulgation d'une loi organique, relative aux lois de finances, dénommée LOLF. L'objectif de cette loi est de mettre en place des mécanismes de gestion et de contrôle qui permettraient de fournir un service public efficient. La prise en compte de la qualité est centrale pour cette loi. La satisfaction des usagers, qui s'apparente à la satisfaction clients, est une des mesures de la réussite de la mise en place de cette nouvelle forme de gestion. Dans le cadre de cette même LOLF, l'organisation publique peut choisir de faire appel à un prestataire privé pour la fourniture des prestations de service public ou la production de biens publics. Il s'agit des partenariats publics privés (PPP). Parmi les différentes formes de contractualisations possibles, nous pouvons en dénombrer quelques-unes, à savoir : les démarches à levier public, les sous-traitances, les franchises, les joint-ventures et les partenariats stratégiques. Ce travail de recherche propose une étude sur une forme particulière d'externalisation opérée par une organisation publique : le PPP dans sa forme de joint-venture. L'idée est de mettre en place un modèle qui sera une forme hybride entre la joint-venture et le partenariat stratégique, afin d'arriver à une contractualisation gagnant/gagnant avec une réduction significative des risques liés à la rationalité démesurée des uns et l'incompétence des autres. Si les PPP ont vu le jour dans les pays du Commonwealth, sans pouvoir toutefois dire qu'il s'agit d'une réussite ; de tels projets restent dans l'ère du temps. Cependant, adapter ce concept à la culture française reste un enjeu majeur. S'agit-il seulement d'un mimétisme institutionnel ?

Nous pouvons dire que le recours à une telle démarche stratégique répond à une attente politique, en l'occurrence, celle de réduire la taille de l'État. Les restrictions budgétaires imposent aux structures de l'État de changer leur façon de faire, mais la question que nous nous posons est celle-ci : Comment mesurer l'écart entre faire est faire faire ? En l'occurrence, notre

recherche se focalise sur le commissariat aux armées, nous prenons un cas d'étude unique, le Centre National des Sports de la Défense, un projet mis en PPP. Dans le cadre de la LOLF, le ministère de la Défense entend rationaliser sa gestion en mettant en place des mécanismes de réduction budgétaire.

Les PPP en France n'ont pas assez de maturité pour en évaluer définitivement la réussite ou l'échec. Malgré quelques ratés dans des PPP lancés par le ministère de la justice ou autres, il serait prématuré d'en dresser un bilan définitif. Tous les projets lancés sont en cours d'exploitation et nous n'avons observé aucune faillite ni grands conflits. A part certainement quelques litiges contractuels qui existent forcément dans ce genre de contrat, aucun scandale financier ni social n'a été enregistré dans ce sens. Notons que la plupart des projets en PPP sont menés en France par les collectivités locales dès les années 2005-2006, donc à une échelle plus locale. Les projets introduits par l'État, ont seulement vu le jour en 2006 d'une manière assez active. En 2007, l'État a réduit considérablement ses projets, mais la crise des *subprimes* en est une explication. En 2008, 2009 et 2010, l'État reprend des projets de PPP pour arriver à un sommet historique en 2011 avec presque 505 milliard d'€. Cependant, depuis 2012, l'État reste vigilant en maintenant des projets de la sorte à un seuil moyen.

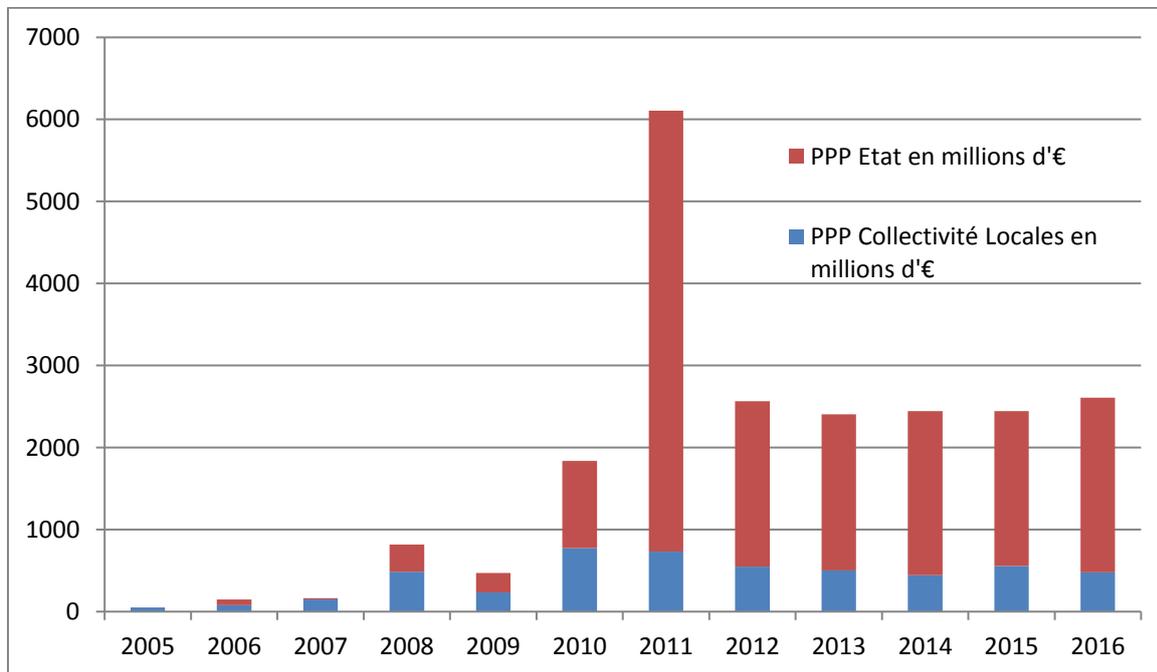


Figure 1 Evolution des contrats de PPP<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Source : Mission d'appui aux Partenariats public-privé (MAPPP)

Du temps des Présidents Jacques Chirac et Nicolas Sarkozy, les PPP ont été lancés d'abord pour remettre en un état correct les prisons. Par la suite, des projets de PPP dans le domaine hospitalier, par exemple, ont été mis sur pied, comme l'hôpital Sud-Francilien. Le projet du siège du ministère de la Défense a également été un projet de PPP énorme. De même pour le Palais de Justice de Paris, l'autoroute L2 qui a permis d'avoir une rocade qui contourne entièrement Marseille et l'université Paris 7 Diderot. Et ce ne sont que des exemples de projets lancés à l'époque par l'État. Par ailleurs, les collectivités locales n'ont pas omis de se lancer dans cette aventure, incertaine, certes, mais qui était et reste dans l'ère du temps. L'exemple du Grand Stade à Lille qui a été lancé en PPP, et qui a fait couler beaucoup d'encre en ce qui concerne l'endettement de la ville. La rénovation de tous les collèges de la Seine Saint Denis et de ses gymnases, bien qu'il s'agisse de la ville la plus endettée du pays. Un autre exemple des PPP engagés par les collectivités locales, à Chalons-en-Champagne : un projet d'un Palais des Congrès gigantesque a été engagé. Citons également l'aéroport de Nantes et la remise en état de 600 écoles à Paris.

### 1. Problématique de la recherche

Afin de résoudre un questionnement récurrent que nous avons identifié, nous articulons notre travail autour d'une problématique. Nikitin (2006) définit la problématique comme suit : «*Dilemme récurrent auquel sont confrontés les managers*». Dans ce contexte, nous allons, tout au long de ce travail, essayer de résoudre une problématique en science de gestion. David, Hatchuel et Laufer (2000, p.2), cité par Nikitin (2006), expliquent que les problématiques et les sciences de gestion vont de pair : «*La gestion se définit comme une classe de problématiques constitutives de toute action collective : la décision, la rationalisation, la représentation, la légitimité, la coopération, la prescription...*».

Notre but est d'appréhender, dans un cadre théorique cohérent, la légitimité de faire appel au secteur privé pour la gestion des affaires de l'État ou la personne publique en général et plus précisément au travers de PPP. Nous développons les éléments relatifs à la décision d'externalisation et les protocoles de mise en œuvre du contrat jusqu'à échéance, ainsi que l'évaluation du projet. Aussi, les questions de légitimité et de confiance du public seront détaillées. De ce fait, quelle est la véritable source de légitimité d'un partenariat public-privé ? Nos objectifs sont d'ordre théorique, méthodologique et managérial. Il s'agira, en effet, de relever les facteurs clés de succès ainsi que les difficultés institutionnelles, législatives, cognitives, de contrôle, etc. Par ailleurs, nous essaierons d'identifier les limites et les risques

d'un projet d'externalisation. Cela s'inscrit bien évidemment dans une perspective de détermination des pratiques à bannir des comportements des intervenants sur tous les niveaux.

Enfin, il sera pertinent de faire ressortir les coûts liés aux transactions ainsi que ceux inhérents à la relation d'agence et à l'asymétrie d'information. Des coûts cachés peuvent également apparaître ; dans ce cas précis, nous recherchons si une remise en cause, voire une réintégration de la fonction externalisée, devrait être envisagée.

**Notre recherche vise donc à répondre à la problématique suivante : la légitimité de mise en place d'un projet de PPP par une administration de l'État étant la recherche d'économies budgétaires, cet objectif est-il généralement atteint ? Et n'y a-t-il pas d'autres sources de légitimité ?**

Notre recherche porte sur le PPP du Centre National des Sports de la Défense mis en place par le Commissariat des Armées en France. Pourquoi ? Comment pilote-t-il ce projet ? Quels sont les impacts d'un tel projet, tant sur le budget de l'État que sur la satisfaction du gestionnaire et des usagers ?

## 2. Les objectifs de la recherche

Ce travail doctoral vise à atteindre plusieurs objectifs. La compréhension du phénomène est au cœur de ce travail de thèse. L'ambiguïté qui s'empare des termes qui touchent à l'externalisation nous semble intéressante dans la mesure où elle impose une recherche de réponses. Ce phénomène s'est démocratisé depuis un certain temps, jusqu'à devenir une fin en soi, un effet de mode. Notre objectif dans ce contexte est de comprendre pourquoi les organisations publiques font appel à des prestataires privés.

Par ailleurs, nous avons comme objectif de nous intéresser, à l'opposé des études antérieures, à la notion de compétence ; les recherches sur l'externalisation étant d'ordinaire orientées vers les coûts de transaction. La différence de rationalité entre les entreprises privées et les organisations publiques fait que l'externalisation dans ce contexte est une anomalie de marché. Comment mesurer un résultat si l'échelle de mesure n'est pas la même ? L'intérêt de ce travail est de poser une vraie valeur de mesure de réussite à un projet entre public et privé. La mise en place d'un modèle permettra de mener à bien un projet de PPP, tout en limitant les risques de tous genres.

### 3. Démarche de la recherche

La méthodologie suivie est d'ordre inductif. Nous observons le phénomène et procédons par une étude cohérente afin de mettre en place un modèle et le faire accepter comme système de règles. Une sorte de facteurs clés de succès. Pour cela, nous avons opté pour un recours à une triangulation de quatre sources d'informations : des entretiens semi-directifs, un questionnaire, de la documentation et une observation non participante.

Nous analysons un corpus construit selon des critères rigoureux et codés par type d'interviewé ou de documents. Aussi, le questionnaire a pour objectif de mesurer la satisfaction des usagers, devenus clients. Notre observation permet par ailleurs de donner un retour sur expérience pertinent.

Le problème majeur des études en science de gestion est l'accès au terrain. Cela est dû certainement à la sensibilité des données, d'une part et au manque d'intérêt des managers pour les études académiques, d'autre part. En ce qui nous concerne, nous avons mis en place une stratégie basée sur le relationnel. Une première approche nous a permis de susciter l'intérêt des responsables de la structure qui se sont vite montrés collaboratifs. Ainsi, nous avons pu participer à une expérience de PPP lancée par le commissariat des armées en 2015 et nous avons ainsi tissé des liens de confiance avec nos interlocuteurs. En parallèle, notre accès au Centre National des Sports de la Défense a été facilité par ce pont créé entre le commissariat et notre structure universitaire.

### 4. Le cheminement de la recherche

Nous allons construire notre travail en deux temps. Dans une première partie nous détaillerons le concept de l'externalisation, à la fois en tant que démarche stratégique mais aussi en ce qui concerne son éventuel impact sur le cœur de métier. De même, nous nous intéresserons particulièrement à la décision de mener un projet d'externalisation, d'une part et d'autre part, à la forme organisationnelle innovante qui peut en découler. Ensuite, nous aborderons la particularité des organisations du secteur public et le New Public Management en tant que pratique contemporaine incontournable. Par ailleurs, il sera pertinent de revenir sur les différents contrats possibles entre les organisations publiques-privées. Enfin, nous verrons quels sont les moyens de contrôle adaptés pour s'assurer de l'efficacité d'un projet d'externalisation. Dans un second temps, et à travers un troisième chapitre, nous allons nous positionner à travers un cadre théorique pour expliquer d'une manière académique les choix

stratégiques existants et possibles. La théorie de la ressource et des compétences est mobilisée comme cadre théorique. De ce fait, les théories des coûts de transaction et de l'agence servent à expliquer quelques facettes du phénomène.

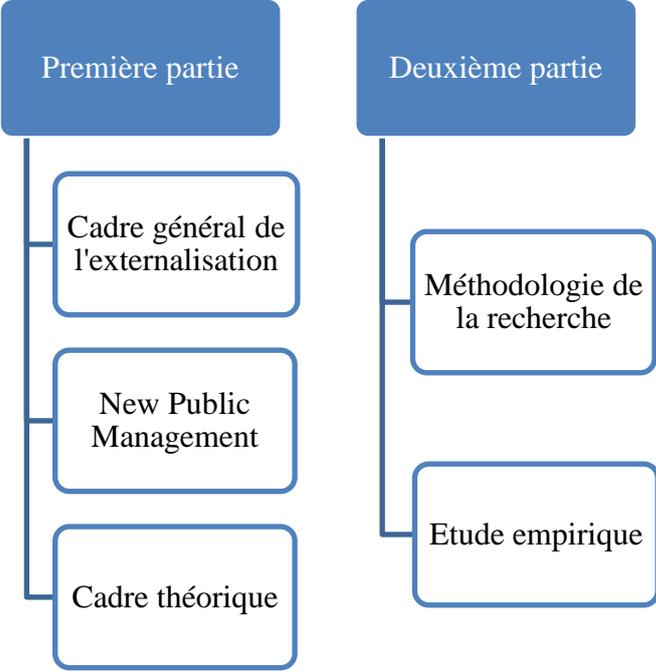


Figure 2 Cheminement de la recherche

## **PREMIÈRE PARTIE**

# CHAPITRE 1 : CADRE GÉNÉRAL DE L'EXTERNALISATION

## Introduction du premier chapitre

La concurrence, la créativité démesurée et les tensions qui en résultent sur les coûts, renvoient les organisations à la recherche d'autres stratégies qui pourraient leur permettre d'augmenter leur rentabilité et leur capacité à manifester un comportement compétitif. Cette pesante contrainte a engendré une tendance croissante aux États-Unis, ensuite en Europe, à recourir à l'externalisation, tel un levier stratégique, afin de diminuer les coûts. Mais il s'agit également de générer de la richesse en permettant de recentrer les moyens de l'organisation sur son cœur de métier. Bien que l'externalisation de fonctions secondaires (réparation, ménage, etc.) soit perçue comme habituelle, celle qui concerne des activités plus stratégiques (systèmes d'information, comptabilité, approvisionnements, etc.) apparaît de plus en plus en évolution.

Si le recours à l'externalisation était jadis perçu comme un simple moyen de réduction des coûts, sous un angle économique et de court terme, elle est désormais un réel instrument de management entre les mains des managers. Utilisée à bon escient, elle peut engager une mutation fondamentale dans les pratiques d'une organisation et des coûts auxquels elle fait face ; la culture peut également être impactée. A contrario, si elle ne relève pas d'une réelle considération stratégique, si elle ne s'avère pas engagée selon une planification et avec cohérence, si elle n'intègre pas une stratégie de communication transparente et structurée et principalement, si elle ne se traduit pas suivant une volonté politique de la gouvernance, elle peut engager des conséquences perverses.

Le choix qui s'offre à l'organisation entre "faire" ou "faire faire" est fonction des ressources internes et externes qui se présentent aux décideurs. Il apparaît judicieux de souligner que les organisations ont de tout temps réalisé une partie de leurs besoins en externe, n'étant pas à même de tout produire en interne. En effet, il s'agit de déterminer quelles sont les activités susceptibles d'être réalisées par un partenaire externe. L'enjeu serait, pour l'organisation, de surmonter la pression exercée par l'environnement dans un contexte de ressources rares en affectant une quote-part conséquente au cœur de métier (Quinn et Hilmer, 1994) et de saisir, sous un autre angle, l'opportunité qui émerge du développement que manifestent les partenaires externes et leurs capacités à générer de la valeur ajoutée. En effet, l'avancée exponentielle des technologies et des modes opératoires efficaces pousse des organisations à reformuler leurs visions pour garder en interne certaines fonctions ou, plutôt, faire appel à la performance identifiée dans l'environnement (Desreumaux, 1996). Ainsi, une redéfinition des frontières entre les

entreprises est observée (Barthélemy, 2007; Barthélemy et Gonard, 2003) incluant des relations qui nécessitent une gestion parfaitement particulière (Donada et Dostaler, 2005). Gilley et Rasheed (2000) avancent que le concept d'externalisation est perçu avec une certaine confusion dans la littérature. Parmi les auteurs, certains la définissent comme étant l'opération de confier une activité à un prestataire externe, au lieu de la réaliser en interne. Il s'agit, en l'occurrence, d'impartition (Barreyre, 1988) ou de « make or buy ». Tandis que d'autres la perçoivent d'une manière plus dynamique allant à la déterminer comme étant une activité habituellement réalisée en interne, confiée désormais à un prestataire externe. On parle ici d'une forme de désintégration verticale (Foss, 1996). Cela pourrait impliquer un transfert de ressources matérielles et/ou immatérielles vers un partenaire qui remplacera l'organisme interne. Nous nous intéressons dans notre travail à ce type d'externalisation.

Le concept d'externalisation manifeste un aspect transversal s'inscrivant ainsi dans le cadre d'une multitude de disciplines ; sciences de gestion, voire sciences humaines et sociales. D'une part, les chercheurs en management stratégique axent leurs efforts sur les motivations et la prise de décision d'externalisation et ceux en marketing se focalisent sur la relation fournisseur-client. Leurs objectifs étant l'amélioration des pratiques se plaçant ainsi du côté des entreprises clientes (Anderson et Coughlan, 2002). D'autre part, les chercheurs en contrôle de gestion visent à étudier les modalités de contrôle des prestataires (Van der Mer- Kooistra et Vosselman, 2000), cité dans (Barthélemy et Donada, 2007).

Nous allons voir dans ce chapitre quelle serait sur le fond la notion d'externalisation dans un premier temps, pour ensuite nous intéresser à la prise de décision.

## **Section1. L'externalisation**

### 1. Revue de littérature

L'externalisation existe dans la littérature depuis de nombreuses années et il a été observé que les entreprises externalisent leur production pour réaliser des économies d'échelle et réduire les coûts. Par exemple 30 à 40% de la production de la société des téléphones mobiles Nokia a été externalisée selon Shy et Stenbacka (2005). Cependant, la vague actuelle d'externalisation est soumise à la révolution des technologies de l'information qui a permis et facilité le processus (Aird, Sappenfield, 2009).

Il s'agit dans ce qui suit de synthétiser ce qui a été dit par les chercheurs sur l'externalisation, commentaires dans lesquels une large gamme d'informations sur ce sujet est fournie. Toutes les questions-clés pertinentes, les tendances émergentes et les futures orientations sont abordées. Cette remise à plat de la littérature sera pertinente dans la mesure où elle aide à comprendre et évaluer l'importance du phénomène. Il s'agit de projets menés dans un environnement dynamique, parfois international. Aussi, il impose aux protagonistes du projet une évolution avec des équipes interculturelles, à l'occasion des contrats d'externalisation offshore et même ceux qui intègrent des acteurs étrangers.

Cette revue de littérature a été menée afin d'apporter à cette thèse une base informationnelle pertinente pour une analyse et une discussion fiables du sujet. L'accent est mis dans cette section sur l'importance de l'externalisation dans l'industrie de biens mais également de services. Trois points de vue vont être discutés eu égard à l'abondance de leurs citations dans la littérature sur l'externalisation. Il s'agit du concept des coûts de transaction, celui basé sur les compétences et la vision relationnelle (Mehta *et al.*, 2006).

#### 1.1. Qu'est-ce que l'externalisation et la délocalisation ? Définitions et significations

*"L'externalisation fait référence à la pratique consistant à transférer des activités traditionnellement réalisées au sein d'une entreprise, à des fournisseurs tiers dans le pays ou à l'étranger"* (Sen et Shiel, 2006). L'externalisation offshore est un phénomène ancien ; ainsi, de nombreuses multinationales ont pour stratégie d'en faire une pratique, afin de leur permettre de réduire les coûts d'exploitation. L'externalisation consiste à confier un ou plusieurs processus métiers à un fournisseur externe ou à utiliser des services externes disponibles, fournis par un tiers, pour réaliser des activités commerciales ou de production. Ceci est reconnu par "stratégie

d'externalisation" (Sparrow, 2005 ; Sharma *et al.*, 2009 ; Barthélemy, 2003; Kakabadse, 2005; Scott-Jackson *et al.*, 2005; Elmuti, 2003).

L'externalisation selon Mehta *et al.* (2006) est définie par le fait qu'un fournisseur de services externe peut être propriétaire opérationnel de l'entreprise pour une ou plusieurs activités. Barthélemy (2007) a noté que les entreprises abandonnent souvent le système de production interne pour minimiser les coûts d'exploitation, y compris les biens et les services, et bénéficient d'un fournisseur de services externe connu sous le nom de sous-traitance. Les entreprises qui recherchent une stratégie d'externalisation peuvent également externaliser les fonctionnalités de back-office à un outsider à un coût relativement inférieur. Bien que plusieurs universités et instituts de recherche aient étudié les avantages associés à l'externalisation offshore, il existe également des problèmes clés-d'externalisation, tels que les problèmes culturels.

Manning *et al.* (2011) et Ang et Inkpen (2008) suggèrent qu'il existe une différence entre l'externalisation et la délocalisation ou externalisation à l'étranger, puisque l'externalisation se réfère à l'enjeu de bénéficier des services fournis par une autre entreprise, tandis que la délocalisation tend à rechercher ses intérêts chez un partenaire ou un fournisseur externe dans différents endroits dans le monde. Au cours des dernières années, un grand nombre d'entreprises, de taille moyenne à grande, se basent sur un fournisseur externe pour maximiser l'efficacité opérationnelle en se recentrant sur son cœur de métier. Les compétences de base ou cœur de métier ne doivent pas *a priori* être externalisés. Par exemple, l'entreprise ne peut externaliser les activités informatiques que si elles ne font pas partie de son cœur de métier. Cependant, on constate que Mehta *et al.* (2006) ont observé et mentionné que dans le cadre de stratégies d'externalisation récentes, des entreprises ont externalisé leurs activités principales rentrant dans le champ de leurs cœurs de métiers.

La décision d'externalisation est variable selon le type de l'organisation et sa structure, mais le facteur coût a dominé et les avantages globaux, en termes de coûts globaux, ne peuvent être ignorés (Kakumanu et Portanova, 2006). Selon Narayanan (2009), il existe quatre raisons stratégiques d'externaliser, respectivement citées ; l'amélioration des flux de trésorerie, un meilleur contrôle des paiements, une dotation en personnel évolutive et une amélioration de la performance globale des entreprises. La concurrence dans le monde de la technologie a augmenté et il est beaucoup trop difficile pour les entreprises de rester compétitives lorsque la concurrence offre des prix plus bas. La décision d'impartition ne vise pas uniquement à réduire les coûts, l'objectif fondamental de l'entreprise étant également d'obtenir et de conserver un

avantage concurrentiel. Les bas prix et la performance de la qualité sont des demandes inchangées des clients et, aujourd'hui, les clients ont encore plus de choix que par le passé. Gupta (2009) a présenté un concept innovant de fourniture de service des call-centers qui fonctionne 24/24 heures. Il explique par exemple que selon la position du soleil dans différents endroits, les appels téléphoniques sont transférés au centre où l'heure est la plus appropriée. Si un appel est émis depuis le Canada, c'est le centre situé aux États-Unis qui reçoit l'appel, par exemple.

Selon Jiang et Qureshi (2006), les entreprises qui prennent une décision d'externaliser évaluent également le facteur coût et si la réduction des coûts d'exploitation actuels est possible grâce à l'externalisation, les ressources disponibles peuvent être réinvesties pour obtenir et conserver un avantage concurrentiel. Cependant, Kremic *et al.* (2006) disent que beaucoup d'entreprises décident aujourd'hui d'externaliser en mettant de côté le facteur coût pour se recentrer sur leurs cœurs de métiers et leurs compétences de base. Malgré les risques potentiels de l'externalisation, les problèmes de sécurité et les problèmes culturels, les entreprises espèrent bénéficier d'un coût inférieur.

L'importance de l'externalisation peut être comprise en prenant en compte l'exemple de l'étude pilote de Procter & Gamble<sup>2</sup>, lorsque la société a externalisé sa programmation Java<sup>3</sup> à Manille, aux Philippines et en Pologne et a réussi à économiser environ 28 millions de dollars ; ceci étant très significatif en termes d'économies et de maximisation des profits (Corbett, 2004). La stratégie globale de l'entreprise consiste à minimiser les coûts d'exploitation, mais ce n'est pas nécessairement un moyen d'obtenir un avantage complet, car le coût marginal pourrait être plus élevé que par le passé.

## 1.2. Perspective théorique sur les tendances de l'externalisation

Selon Manning *et al.* (2011) la prochaine vague d'externalisation sera largement affectée par le faible coût du travail et la recherche de talents à l'échelle mondiale, afin de se concentrer sur les compétences de base des entreprises ; en d'autres termes : le cœur de métier. Les entreprises peuvent se concentrer sur leurs compétences de base en externalisant des opérations non stratégiques, et qui n'impactent pas ou peu le cœur de métier, vers un fournisseur externe.

---

<sup>2</sup> Entreprise de grande distribution qui commercialise des produits de nettoyage et autre

<sup>3</sup> Langage de programmation informatique

### 1.2.1. Approche par les coûts

Ce point de vue prend en compte les facteurs de coût des stratégies d'externalisation dans l'organisation. Les services ou la production ne peuvent être externalisés que si la stratégie entraîne des avantages financiers pour l'organisation.

La réduction des coûts est le principal moteur de l'externalisation (Sahgal *et al.*, 2005; Sharma *et al.*, 2009; Herath *et al.*, 2009; Kremic *et al.*, 2006; Wang *et al.*, 2007; Sparrow, 2005; Kakabadse, 2005.). En effet, les différences de niveau de salaire dans différents pays peuvent être un levier en matière de masse salariale pour l'entreprise, mais pas seulement, elle peut également bénéficier de l'expertise disponible dans le monde entier. Par exemple, de nombreuses entreprises américaines ont externalisé leurs opérations informatiques en Inde pour réduire les coûts.

### 1.2.2. Approche par les compétences

Dès lors que l'on souhaite s'introduire dans une démarche d'externalisation, les entreprises ont tendance à externaliser leurs activités qui concernent peu le cœur de métier, afin de se concentrer sur leurs compétences de base en relation directe avec le cœur de métier. Selon Leavy (2004), la stratégie d'externalisation permet aux entreprises de se concentrer sur leurs compétences de base par l'externalisation de leurs compétences non essentielles. Il est à signaler que le développement des opérations d'externalisations, en dehors de l'externalisation traditionnelle des centres de contacts, a fait que les entreprises ont également commencé à externaliser leurs fonctions de ressources humaines et financières. La tendance générale était d'externaliser uniquement les processus-métiers non essentiels à un fournisseur externe, mais ce phénomène a évolué et les entreprises externalisent désormais leurs processus-métiers, afin d'obtenir et de conserver un avantage concurrentiel (Mehta *et al.*, 2006).

### 1.2.3. Vision relationnelle

Le succès de l'externalisation réside dans le consensus des deux parties : client-fournisseur<sup>4</sup>. La relation et les conditions du contrat doivent être mutuellement comprises et acceptées par le client et le fournisseur (Webb et Laborde, 2005). Tant le client que le fournisseur doivent identifier les zones de conflit avant qu'un projet et le contrat puissent être documentés. Ainsi, il est attendu que la relation puisse être un facteur permettant de réaliser des bénéfices mutuels en créant une opportunité synergique pouvant perdurer dans le temps (Gibert, 2007).

---

<sup>4</sup> Client-fournisseur au sens be-to-be

Malgré le nombre d'exemples de réussites des externalisations, il y a un nombre étonnant de contrats qui ont échoué au cours des dernières années. Mehta (2006) décrit qu'environ 78% de la relation client-fournisseur atteint le point d'échec à long terme, laissant le client en supporter le coût.

Beugré et Acar (2008) décrivent que le partenariat inter-organisationnel n'est certainement pas un environnement sans risques en raison de l'hétérogénéité socio-économique, de valeurs géographiques, culturelles et morales, de questions éthiques et de réglementations gouvernementales. Mehta *et al.* (2006) avancent que la vision relationnelle de l'externalisation est une source de création de valeurs à travers le partenariat. Selon Saxena *et al.* (2010), le concept relationnel de l'externalisation est déterminant pour l'avantage compétitif parce que le client et le fournisseur partagent les connaissances et l'expertise, et procèdent à des investissements lourds et nécessaires, afin de renforcer le processus de relation à long terme. Dans l'approche relationnelle conceptuelle typique, le client doit réduire les coûts et maximiser l'efficacité des processus, alors que le fournisseur cherche à obtenir une croissance de l'entreprise et une rétention stratégique à long terme pour la maximisation des profits ; ceci en créant une situation win-win (Saxena *et al.*, 2010). Dans cette approche, les deux parties doivent bénéficier de manière égale, sinon le projet fera l'objet d'un échec. Selon Kakabadse (2005), l'avenir et la durabilité du projet sont corrélés à la création et au maintien d'une relation client et fournisseur de confiance qui serait un point-clé pour un avantage concurrentiel durable.

### 1.3. Quoi externaliser ? Un scénario changeant

Mehta *et al.* (2006) constatent que les entreprises externalisent généralement les opérations de front-office, de middle-office et du back-office. Jiang et Qureshi (2006), quant à eux, avancent que dans le cadre d'une compétitivité économique mondiale, les réponses aux conditions économiques en termes d'externalisation sont une stratégie importante.

Dans le cadre de la décision d'externalisation, le point critique et central est de savoir ce qu'il faut externaliser et dans quelle mesure l'externalisation pourrait être effectuée, afin d'acquérir et de garder le contrôle sur les activités de l'organisation. Les entreprises multinationales externalisent les centres de contact, la saisie de données, la finance et la comptabilité, les services de ressources humaines et tout ce qui nécessite peu d'attention et d'implication de la part de la direction. Barthélemy (2003) mentionne que la décision d'externalisation peut être prise en tenant compte des compétences de base de l'entreprise et que seules les opérations de moindre importance peuvent être externalisées, afin de se concentrer sur le cœur de métier. La

satisfaction des clients est un objectif final de l'externalisation en plus des avantages financiers. Par exemple, la stratégie d'une entreprise qui consiste à externaliser son approvisionnement et sa logistique à un tiers est soumise à la capacité des fournisseurs à livrer les produits en temps opportun et en toute sécurité. En cas de défaut de livraison à temps des produits et services, l'entreprise perdrait des clients et un mauvais « bouche à oreille » pourrait nuire à la réputation de l'entreprise. Cependant, Wu *et al.* (2009) soutiennent que les compétences de base, si elles ne contribuent pas au rendement attendu de l'investissement, peuvent être externalisées.

#### ✓ Importance géographique de l'externalisation

Toute entreprise multinationale peut lancer ses activités dans le monde entier, en créant une unité stratégique unique ou en externalisant certaines opérations commerciales à des prestataires de services extérieurs. Les préoccupations croissantes des géographes en matière de contrôle et de sécurité ont également fait l'objet de débats parmi les programmes d'études des entreprises. Les chercheurs et les auteurs se sont fréquemment penchés sur des opinions mitigées à ce sujet. Selon Bradbury (2009) sur certains sites offshore, les coûts ont augmenté et les différences de coûts seraient moins importantes, en quelques années car les salaires dans les pays en développement augmenteraient.

Selon Tadelis (2007), la décision d'externalisation est influencée par les conditions de marché à travers le monde ; les distances géographiques étant des facteurs communs qui peuvent s'ajouter aux coûts cachés de l'externalisation vers un site offshore ; ceci au moment même où les entreprises décident d'externaliser. Dans le cas des entreprises américaines qui externalisent en Inde par exemple, elles pourraient avoir ou plutôt devraient supporter les frais de voyage et d'autres frais de gestion.

#### 1.4. Maîtrise et perspective de l'externalisation : Contrôle, culture et problèmes de sécurité.

Selon Swartz (2004), le risque lié à la sécurité, à la protection de la vie privée et à la sensibilité des données compétitives, notamment la propriété intellectuelle, est plus grand lorsque l'externalisation est engagée. En effet, les entreprises envoient les informations les plus sensibles à leurs partenaires. L'incapacité du fournisseur à maintenir la confidentialité est un point d'interrogation pour l'externalisation ; en particulier vers une destination offshore. Selon Sparrow (2005), les projets externalisés posent de graves problèmes de sécurité, notamment en ce qui concerne la protection des données des clients ainsi que d'autres questions

confidentielles. Par exemple, le scandale comptable Satyam<sup>5</sup> en Inde a laissé les potentiels investisseurs dans une situation d'incertitude (Bhasin, 2013). Concernant le cas de la police métropolitaine britannique, lorsque celle-ci a décidé d'externaliser les systèmes informatiques et de communication, le contrat n'a pu être attribué à aucun fournisseur de services étranger ; ceci pour des raisons de sécurité et d'exigences du système (Sparrow, 2005).

#### 1.4.1 Problèmes culturels

Un contrat de plusieurs millions de dollars a échoué en raison de problèmes culturels. Lorsque la direction a délibérément gardé les problèmes en cours, ou n'a pas jugé utile d'évoquer ceux qu'engendrent les différences culturelles entre l'Asie et l'Occident, de graves conséquences ont été provoquées (Ramingwong *et al.*, 2007).

Les différences culturelles ont fait l'objet d'un débat profond dans le monde des entreprises ; la littérature est riche en questions de gestion interculturelle et de décisions de gestion stratégique. Hofstede (1980) décrit la culture comme une programmation collective de l'esprit et il identifie cinq dimensions culturelles qui sont très bien accueillies dans le monde des entreprises. Selon Sparrow (2005), des acteurs se rencontrent à travers le monde avec leurs différences pour travailler ensemble, suite à l'externalisation et apportent de précieuses singularités individuelles et culturelles dans un scénario de gestion innovant. La langue, les valeurs sociales et culturelles, la religion, les croyances, l'éthique du travail, le système social et politique sont des *scénarii* contestables dans les stratégies d'externalisation. Les compétences linguistiques, cependant, peuvent être apprises et améliorées au fil du temps, mais le contexte dans lequel des mots et des expressions particuliers sont utilisés peut être trompeur. L'accent pourrait également être mal appréhendé quant à sa perception. Selon Carmel et Tjia (2005), l'externalisation consiste à travailler avec une main-d'œuvre et un encadrement totalement hétérogènes, aux vues des valeurs culturelles et morales traditionnelles, des moyens de communication et à une structure organisationnelle basée sur des valeurs culturelles typiques. Ce qui peut créer une multitude de problèmes en matière de communication, de contrôle et de surveillance. Les problèmes culturels ne concernent pas seulement les différences de nationalités ; la structure et la culture de l'organisation étant également considérées comme un frein à l'externalisation, à moins qu'elles ne soient maîtrisées.

---

<sup>5</sup> [https://www.lesechos.fr/08/01/2009/LesEchos/20337-069-ECH\\_scandale-financier-chez-l-indien-satyam.htm](https://www.lesechos.fr/08/01/2009/LesEchos/20337-069-ECH_scandale-financier-chez-l-indien-satyam.htm)

#### 1.4.2 Que pourrait être le « facilitateur » de l'externalisation

La technologie de l'information a permis aux entreprises une expansion inégalée à travers le monde entier, avec une rapidité inégalée. Les entreprises ont externalisé pour obtenir des avantages, une rentabilité, mais également pour atteindre les marchés mondiaux les plus lointains, en recrutant dans un bassin mondial de talents (Ghodeswar et Vaidyanathan 2008). La demande écrasante de talents à l'international constitue un avantage concurrentiel pour les entreprises qui prennent des décisions en temps opportun. Les technologies de l'information ne sont ni un moteur ni un incitateur à l'externalisation. Elles ne sont pas non plus à la recherche d'optimisation d'une production en interne, mais elles sont un « facilitateur » pour se positionner dans la meilleure stratégie pour l'organisation (Aird et Sappenfield, 2009). La réelle essence de l'externalisation, en l'occurrence, est la recherche de compétences, même à l'international, les services disponibles à moindre coût, les incitations fiscales et la stratégie de l'entreprise mise en œuvre pour se recentrer sur son cœur de métier et ses compétences de base.

#### 1.4.3 Dynamique des tendances de l'externalisation

D'après Thangavelu *et al.* (2011), de l'industrie des services à la production de biens, l'externalisation est en continuelle et rapide croissance. Carmel et Agarwal (2002) décrivent quatre étapes des tendances de l'externalisation que nous présentons dans ce qui suit.

##### 1.4.3.1 Externalisation des processus métier (EPM)

*«L'externalisation des processus métier (EPM) fait référence à la délégation d'un ou de plusieurs processus métier facilitée par les technologies de l'information à un fournisseur de services externe»* (Mani *et al.*, 2006). D'autre part, l'externalisation de la technologie de l'information proprement dite, qui a généralement pour but de réduire les coûts informatiques, rentre dans la stratégie de l'entreprise ; laquelle lui permet de se recentrer sur les compétences de base stratégiques (Wang *et al.*, 2007).

##### 1.4.3.2 Externalisation des processus de connaissances (EPC)

*«L'externalisation des processus de connaissance implique des processus haut de gamme tels que la recherche en évaluation, la recherche d'investissements, le dépôt de brevets, le traitement des réclamations légales et d'assurance, les diagnostics médicaux et les essais cliniques»* (Sen et Shiel, 2006). L'importance de l'externalisation des processus de connaissances est écrasante dans un environnement hautement concurrentiel et les entreprises peuvent à travers ce marché de niche des services, en tirer profit auprès de fournisseurs externes, afin d'obtenir et de préserver un avantage concurrentiel. Par conséquent, les capacités du

fournisseur à être bien performant dans le cadre d'une externalisation devraient être traitées consciencieusement. Car, il s'agit, de son éventuelle inefficacité qui impacterait à plus d'un titre le client ; ce qui compromettrait fortement l'obtention d'un avantage concurrentiel (Shy, 2005).

Malgré de nombreux avantages, la discrétion en matière de propriété intellectuelle de l'entreprise peut être compromise. En la mettant à la disposition du fournisseur, qui est peut-être un potentiel concurrent, il peut en tirer profit. Ou encore, il pourrait divulguer des informations à la concurrence.

#### 1.4.3.3 Multi-externalisation

La multi-externalisation est une tendance relativement récente qui tend à diversifier les risques et à rechercher davantage les avantages potentiels du fait de l'approvisionnement. Un risque potentiel de perte de contrôle sur les activités d'un contrat d'externalisation peut être minimisé si son ampleur n'est pas réduite dans le cadre d'une stratégie de multi-externalisation réussie. Habituellement, avec un fournisseur, le contrat est long et risqué. Par exemple, l'échec ou la faillite du vendeur mettrait le client en danger. Il s'agit du risque de création d'une situation de dépendance. L'entreprise cliente peut se débarrasser d'un fournisseur peu performant grâce à une stratégie de multi-externalisation. Sharma *et al.* (2009) affirment que la «multi-externalisation» permet aux entreprises de bénéficier de divers fournisseurs. Par exemple, ABN Amro<sup>6</sup> a sélectionné cinq fournisseurs pour ses contrats d'externalisation de services, lesquels étaient de l'ordre de 2,24 milliards de dollars.

#### 1.4.4 Externalisation : risques potentiels et pièges

Outre les avantages de l'externalisation, les auteurs ont également mis l'accent sur les risques potentiels qui devraient être pris en compte lors de l'externalisation (Mehta *et al.*, 2006; Aron *et al.*, 2005; et Leavy, 2004).

##### 1.4.4.1 Risques opérationnels

Selon Metha *et al.* (2006) et Aron *et al.* (2005), les risques opérationnels sont la baisse de la qualité et l'augmentation des coûts. La sélection d'un mauvais fournisseur et une mauvaise définition des besoins en technologies de l'information en amont des projets, conduisent assurément à un échec.

---

<sup>6</sup> Banque de détail et d'investissement Néerlandaise

#### 1.4.4.2 Risques stratégiques

Aron *et al.* (2005) décrivent les risques stratégiques comme des actions délibérées du fournisseur envers le client. Leavy *et al.* (2004) ont noté que la mise des informations relevant de la propriété intellectuelle, entre les mains du partenaire est le plus grand risque. Car, à l'avenir, le fournisseur pourrait faire partie de la même industrie, donc concurrent. Il y a aussi certains risques à long terme pour les entreprises. Par exemple, l'externalisation pourrait créer une pénurie intrinsèque d'expertise nécessaire pour une éventuelle reprise de la fonction en interne (Aron *et al.*, 2005).

#### 1.4.4.3 Autres risques

Sparrow (2005) identifie également certains risques potentiels tels que la différence des cultures client-fournisseur, la perte de confidentialité et le contrôle. La sécurité et la protection des actifs intellectuels deviennent plus difficiles lorsque ceux-ci sont externalisés et transférés vers un autre fournisseur (Kakumanu *et al.*, 2006). Le coût du contrat peut être plus élevé si les termes et conditions du contrat ne sont pas très bien définis et si la mesure du rendement n'est pas établie en fonction de certaines normes instaurées. Tandis que Willcocks *et al.* (2004) estiment que l'externalisation entraîne un risque de perte de savoir-faire interne du processus métier. Ramingwong et Sajeev (2007) croient que les différences culturelles sont des risques potentiels dans l'externalisation. Par exemple, la culture indienne est portée sur la distance de pouvoir<sup>7</sup> (Hofstede, 1980) ; ce qui est loin d'être le cas de son homologue américain où la rationalité est la manière de penser de tous. Mahmoodzadeh *et al.* (2009) affirment que l'absence de plan stratégique et un contrat inefficace font également partie des risques liés à l'externalisation.

### 1.5. Les motivations de l'externalisation

Une étude menée par Bajpai Nirupam<sup>8</sup> (2004), de l'Institut de la Terre à Columbia, indique qu'environ 70% des entreprises externalisent pour réduire les coûts. Les autres éléments motivateurs de l'externalisation incluent l'accès à l'ensemble de talents qui existerait à travers le monde, l'accent sur les compétences de base et l'accès aux marchés mondiaux, l'amélioration de la qualité de service, la stratégie d'expansion mondiale et l'exploitation des avantages spécifiques du pays sélectionné (Sharma *et al.*, 2009; Aird *et al.*, 2009; Ghodeswar *et al.*, 2008). Selon Kumar (2005), l'externalisation permet la maîtrise des mesures financières de

---

<sup>7</sup> La distance de pouvoir est la mesure dans laquelle les individus les plus bas d'une société acceptent et s'attendent à ce que le pouvoir soit distribué de manière inégale

<sup>8</sup> Economiste, directeur du programme sud-asiatique de l'Université de Columbia

l'entreprise ; par exemple, Dell a gagné 28 \$ avec chaque dollar d'investissement car il ne possédait pas d'usine de fabrication.

#### 1.5.1. Réduction des coûts et économies d'échelle

Selon Kakabadse *et al.* (2005), les économies d'échelle et la réduction des coûts sont parmi les raisons de l'externalisation les plus citées. Ils conviennent également que l'économie de coûts à court terme est le principal motif de la plupart des entreprises occidentales, en particulier pour économiser les coûts informatiques. Il y a un certain nombre d'autres facteurs de motivations propices à l'externalisation, qui sont décrits par les chercheurs, mais le fait d'atteindre l'efficacité des coûts opérationnels est le facteur le plus considéré jusqu'à présent.

En ce qui concerne l'externalisation commerciale, le principal facteur est le coût lié aux employés. Ainsi, le secteur bancaire américain a économisé 8 milliards de dollars de 2003 à 2007 (Pai *et al.*, 2007). Un certain nombre d'entreprises classées "Fortune 500"<sup>9</sup> ont été externalisées vers des fournisseurs de services indiens. Par exemple, Infosys, Tata Consultancy, Services Wipro et bien d'autres.

Un grand nombre d'entreprises américaines ont déjà externalisé en Inde, en particulier leurs systèmes d'information, afin de réduire les coûts de maintenance et de développement. Selon une source que nous n'avons pas pu identifier, 79% des entreprises ont bénéficié d'un coût inférieur en externalisant vers une destination offshore.

#### 1.5.2. Avancements technologiques

Sahgal *et al.* (2005) affirment que la mondialisation et les progrès technologiques ont créé une potentialité de main-d'œuvre mondiale, ceci avec un mélange de différentes cultures et nationalités travaillant pour un objectif commun à travers le monde. Cependant, selon Leavy (2004), le contrôle de l'externalisation des processus métiers devra être au cœur des préoccupations de l'organisation. Ainsi, les éventuels risques apparents concernant les fournisseurs doivent être pris en compte dans une optique de succès des projets. L'externalisation est aujourd'hui menée dans presque tous les secteurs : des départements gouvernementaux aux ONG, des banques et autres institutions financières, et même le secteur de la santé.

Selon Sparrow (2005), les progrès technologiques et l'évolution effrénée des champs d'investissement, ainsi que le dynamisme de l'environnement, obligent les entreprises à adopter

---

<sup>9</sup> Liste publiée par le magazine Fortune incluant les 500 entreprises qui capitalisent le plus grand chiffre d'affaire.

de nouvelles technologies pour ne pas se laisser distancer par la concurrence. Il est également nécessaire de comprendre les nouveaux systèmes et technologies acquis par les fournisseurs, lesquels peuvent plus tard être mobilisés en interne, afin d'être à jour avec les compétences et l'expertise requises pour chaque champ.

### 1.5.3. Mettre l'accent sur les compétences de base

La tendance récente fait que la stratégie des multinationales est d'externaliser les activités secondaires motivée par une vision basée sur les compétences (Sparrow, 2005; Mahmoodzadeh *et al.*, 2009; Wu *et al.*, 2009, Mehta *et al.*, 2006; Kakabadse *et al.*, 2005; Saxena *et al.*, 2010). Les éléments déclencheurs et moteurs de l'externalisation sont principalement les coûts de main-d'œuvre moins élevés. Aussi, les stratégies de l'entreprise visent à se recentrer sur ses compétences de bases et qui relèvent de son cœur de métier. Les compétences de base sont cependant difficiles à identifier. Ainsi, mal définir le périmètre des fonctions externalisables, de celui du cœur de métier, impacterait certainement les performances globales des entreprises. D'après Windrum *et al.* (2009), Dell et Tesco ont identifié avec succès leurs cœurs de métiers ; c'étaient la R&D pour Dell et la vente en ligne pour Tesco. Ainsi, Dell externalisa ses processus de ventes et Tesco ses processus de big-data. La recherche indique également qu'une identification inefficace du périmètre du cœur de métier a mené à une ré-internalisation. Par exemple, Cable & Wireless, JP Morgan et J.S. Sainsbury ont repris les fonctions externalisées en interne (Windrum *et al.*, 2009).

En tendance générale, l'externalisation fait référence au transfert vers un prestataire externe des activités connexes, dites non stratégiques, pour se recentrer sur son cœur de métier (Mehta *et al.*, 2006). Cependant, Bryson (2006) se démarque par une vision audacieuse et avance que les compétences de base de l'entreprise ne peuvent être statiques sur une certaine période, et surtout dans les périodes les plus difficiles, c'est-à-dire celles du ralentissement économique. Les compétences de base peuvent créer un problème pour les entreprises. Dans le cas de l'industrie pharmaceutique par exemple, où les médicaments vitaux peuvent être standardisés et où la standardisation des prix est possible dans une certaine mesure, ceux-ci deviennent un problème et amènent les entreprises à prendre des dispositions d'externalisation, notamment. En l'occurrence, Lustgarten *et al.* (2008) décrivent que la moitié des essais cliniques de médicaments ont été externalisés vers des partenaires en Russie et d'autres pays en développement en 2005, contre un dixième seulement en 1999.

#### 1.5.4. Accès au talent global

Ghodeswar *et al.* (2008) soutiennent que cette notion de Talent global motive les entreprises à obtenir et à conserver un avantage concurrentiel, les talents étrangers étant également rentables. Sharma *et al.* (2009) conviennent aussi que les entreprises recherchent activement des talents mondiaux. Par exemple, AOL employait de hauts diplômés universitaires dans son centre de contact basé à Bangalore, une ville située en Inde. De plus, Sharma *et al.* (2009) ajoutent que l'embauche dans les sociétés offshore est encore plus sélective. Ainsi, par exemple, Infosys a reçu 1,3 million de demandes, ce qui a permis à l'entreprise d'embaucher 36 700 parmi ce nombre très important de candidats. L'Inde et la Chine ont été une destination attrayante pour les entreprises multinationales en ce qui concerne l'externalisation. Selon Kishore *et al.* (2009), 22 millions de diplômés sont disponibles en Inde pour des entreprises publiques et privées, dont 1,2 million de diplômés en ingénierie, 600 000 médecins et un nombre important de diplômés dans divers secteurs ; de l'ordre de 200 000 personnes par an.

### 2. Typologie, formes et enjeux de l'externalisation

#### 2.1. Typologie de l'externalisation

L'externalisation fait l'objet de nombreuses définitions dans la littérature française et anglo-saxonne. La forme anglaise *outsourcing* en est la plus récente. Elle aurait apparu d'une manière scientifique et managériale au déclin des années 80, par des journaux informatiques aux États-Unis. Leur objet était de réciter une mode innovante, laquelle concernait les grandes firmes qui recouraient à des prestataires externes pour la réalisation de leurs besoins relatifs à l'informatique. La traduction française s'avère par ailleurs variablement dépendante, évidemment, de son emploi : externalisation, sous-traitance, délocalisation, etc.

L'externalisation pourrait faire référence tout simplement à la cession de l'exploitation d'une fonction annexe, originellement réalisée en interne au profit d'un prestataire externe. La confection d'éléments qui intègre un processus de fabrication chez un fournisseur, particulièrement à l'étranger<sup>10</sup>, ou la fourniture de produits chez des fournisseurs extérieurs sous un objectif de réduction de coûts<sup>11</sup>.

L'impartition est également un terme utilisé. En effet, c'est un néologisme lancé par P.Y. Barreyre (1988) au cours des années soixante-dix, afin de désigner la recherche de la participation client-fournisseur de la manière la plus étendue. Ce chercheur a démontré la

---

<sup>10</sup> Deardorff's Glossary of International Economics

<sup>11</sup> The American Heritage Dictionary of the English Language

primordialité des liens collaboratifs et de confiance, bâties sur le long terme par opposition à l'utilitarisme extrême et la recherche maximale des intérêts égoïstes myopes.

Greaver (1999) met à notre disposition une définition quasi-exhaustive : "*l'externalisation est l'acte par lequel on transfère des activités internes récurrentes d'une entreprise et les pouvoirs décisionnels qui y sont associées à un prestataire extérieur dans les conditions définies par le contrat. Dans la pratique sont bien souvent transférées non seulement les activités, mais également les facteurs de production, à savoir les ressources contribuant à la réalisation de l'activité récurrente : personnel, installations, équipement, technologie...et les droits à la décision, c'est-à-dire la responsabilité de prendre des décisions relatives à certains éléments des activités transférées*". Cet éclaircissement sous-entend un concept complexe. Ainsi, les enjeux intrinsèques de la problématique sont la transmission d'actifs humains et des droits à la prise de décision, mais il n'intègre pas l'aspiration motivant les entreprises à recourir à l'externalisation. Bravard et Morgan (2006) consolident la définition par d'autres spécifications, à savoir :

- L'emploi et la mobilisation des moyens, des ressources et du savoir-faire d'un acteur exogène ;
- Il est exigé des degrés d'assurance liée à la qualité et à la flexibilité, et des évaluations valeur/coût ;
- Le but est de disposer de services jusque-là réalisés en interne ;
- Par le transfert éventuel du facteur humain disponible vers le partenaire ;
- en modifiant éventuellement ou mettant à jour les procédés et les techniques qui fondent la production.

Cette notion laisse apparaître un concept intéressant : le cœur de métier. Tandis que l'externalisation d'activités hors cœur de métier (restauration, nettoyage, sécurité, etc.) semble communément adoptée depuis maintenant longtemps, celle de fonctions de la chaîne de valeur (comptabilité, finances, approvisionnements et systèmes d'information, etc.), avoisinant le cœur de métier est, en effet, un concept innovant et progresse visiblement.

Il peut arriver que des organisations décident de transmettre à des tiers, qui détiennent une expertise, la réalisation de fonctions qui relèvent du cœur de métier ou l'avoisinant. Il s'agit de fonctions imparfaitement produites en interne ou inexistantes, mais vues comme primordiales pour acquérir et/ou préserver un avantage concurrentiel durable (Quélin, 2003). En effet, ce

genre d'externalisation semble paradoxal ; cependant, il aide à l'obtention très rapide du savoir-faire optimisant, ainsi, les exigences d'apprentissage indispensable à son évolution en interne.

Bien évidemment, la notion d'externalisation peut prendre un certain nombre de formes que nous proposons de voir.

## 2.2. Formes selon la stratégie de l'organisation

L'externalisation, selon la stratégie, semble apparaître sous deux formes (Guiennet et Sauvage, 2009).

### 2.2.1. L'externalisation de fonctions non-stratégiques :

L'externalisation non-stratégique de fonctions mineures dans une perspective de diminution des coûts d'une part, mais qui permet d'autre part de se recentrer sur son cœur de métier. Elle peut intégrer deux formes, à savoir :

- L'externalisation classique qui vise à céder à un tiers, d'une manière récurrente, des fonctions peu délicates, non réalisées jusque-là en interne, et non-avoisinantes du cœur de métier de l'organisation ;
- L'externalisation classique accompagnée de transmission de ressources qui vise à confier une fonction peu délicate, jusqu'alors produite en interne, à un tiers externe. En effet, ce type d'externalisation s'accompagne particulièrement de transmission d'actifs matériels, immatériels et/ou humains vers un tiers.

### 2.2.2. L'externalisation des fonctions stratégiques :

L'externalisation stratégique ; qui vise à céder à un tiers une fonction qui sera en relation directe, et impacte significativement le cœur de métier.

- L'externalisation stratégique accompagnée de transmission de ressources qui vise à confier à un tiers externe une fonction liée directement au cœur de métier jusqu'ici produite en interne. Il s'agit de projets très sensibles : menés à bien, ils permettent un avantage concurrentiel de l'organisation, mais dans le cas contraire, celle-ci risque de compromettre sa pérennité ;
- L'externalisation stratégique qui vise à confier d'une manière récurrente une fonction délicate, non produite en interne, à un tiers externe. Cette forme d'externalisation est très rare et relève des cas exceptionnels.

Les formes d'externalisation citées manifestent une multitude de divergences en ce qui concerne les objectifs, les effets sur les résultats et les risques intrinsèques (Barthelemy, 2006). L'externalisation non-stratégique s'intéresse spécialement au renforcement de la trinité (coût, qualité, délais). Elle est fréquemment engagée dans une perspective d'optimisation et de diminution de coûts. La menace d'échec est relativement réduite et la réversibilité reste réalisable ; l'externalisation sous cette forme n'engage pas à de fondamentales mutations. L'externalisation stratégique, *a contrario*, relève de la stratégie générale de l'organisation et dépend des plus hautes instances de la hiérarchie. Ses finalités peuvent évoluer concernant la recherche de performance de la maximisation de la valeur des actifs (Quélin, 2007). Cela sous-entend une création élevée de valeur, dès lors que le prestataire émerge dans une logique d'obligation de résultat quant au niveau de fournitures et d'économies. Toutefois, les risques engagés sont élevés, la réversibilité est possible, mais pas sans coûts, voire même douloureuse. Elle pourrait souvent nécessiter une reprise de salariés précédemment cédés au prestataire (Rossetti et Choi, 2005).

Par ailleurs, l'externalisation est un projet de grande envergure et y recourir ne peut être sans prise en compte des enjeux qui lui sont liés. Nous allons voir, dans ce qui suit, à quel point un tel projet devrait être mené avec une extrême précaution. Mais avant cela, nous allons nous intéresser aux formes de l'externalisation apparentes sur le terrain.

### 2.3. Formes selon la structuration et la contractualisation de l'organisation

L'organisation se structure selon l'opportunité que lui offre son environnement (Lawrence et Lorsh, 1967). Elle évolue également selon les capacités internes qui lui permettent de faire face à son environnement. À ce titre, elle peut agir en réseau par une intégration verticale afin de conquérir d'autres parts de marché ; exemple des franchises et des Groupement d'Intérêt Economiques (GIE). Ou elle peut également se désintégrer en confiant une partie de ses fonctions à un/des tiers ; on parle alors d'impartition (Barreyre, 1988).

#### 2.3.1. La franchise

Il s'agit d'une contractualisation qui vise à se développer en réseau. L'organisation qui détient un savoir-faire ou une pratique singulièrement spécifique peut mettre ses procédés en franchise. Ainsi, les entreprises franchisées, selon les termes d'un cahier des charges, exploiteront ces modes de production, de distribution et/ou de services.

La Fédération Française de la Franchise<sup>12</sup> l'a défini comme suit *"La franchise est un mode de collaboration entre deux entreprises indépendantes juridiquement et financièrement (le franchisé et le franchiseur). C'est une méthode qui permet à un indépendant d'entreprendre plus rapidement, en optimisant ses chances de succès, et à un franchiseur d'asseoir son développement commercial sur un réseau de chefs d'entreprise impliqués sur leur marché local."*<sup>13</sup>. La franchise suppose du franchiseur une garantie au franchisé ; une demande bien réelle définie par des signes effectifs de ralliement. Le franchiseur garantit également au franchisé une assistance technique et commerciale. Il est tenu par ailleurs d'accompagner le franchisé dans la mise en place de son projet. Le savoir-faire et son développement sont en outre une composante centrale de la franchise.

Ce concept est en vogue aujourd'hui. Toutes les grandes firmes de distribution ont recours à ce mode de développement. Que ce soit dans l'alimentaire, la grande distribution, le prêt à porter, les services après ventes de l'industrie automobile, et bien d'autres secteurs. La FFF compte 160 enseignes selon son site internet.

### 2.3.2. Groupement d'Intérêt Économique

L'ordonnance n° 67-821 du 23 septembre 1967 sur les groupements d'intérêt économique définit ce statut ainsi : *"Deux ou plusieurs personnes physiques ou morales peuvent constituer entre elles un groupement d'intérêt économique pour une durée déterminée. Le but du groupement est de faciliter ou de développer l'activité économique de ses membres, d'améliorer ou d'accroître les résultats de cette activité ; il n'est pas de réaliser des bénéfices pour lui-même. Son activité doit se rattacher à l'activité économique de ses membres et ne peut avoir qu'un caractère auxiliaire par rapport à celle-ci."*

Il s'agit d'une autre forme d'intégration verticale qui permet l'évolution en réseau. Ainsi, deux entreprises, ou plus, peuvent par ce mode créer une autre entité qui saura réaliser pour leur compte une fonction, ou une partie de celle-ci, dès lors qu'ils ne souhaitent plus ou pas la réaliser en interne.

### 2.3.3. La sous-traitance

La forme d'externalisation la plus connue. Elle consiste à confier à une entreprise, ou à des tiers, une ou plusieurs fonctions d'une manière contractuelle spontanée. L'INSEE la définit ainsi : *"la*

---

<sup>12</sup> Plus importante institution française, ses adhérents représentent 45% des points de ventes franchisé en France

<sup>13</sup> <https://www.franchise-fff.com/franchise>

*sous-traitance est définie comme l'opération par laquelle un entrepreneur confie par un sous-traité, et sous sa responsabilité, à une autre personne appelée sous-traitant, tout ou partie de l'exécution du contrat d'entreprise ou du marché public conclu avec le maître de l'ouvrage"*<sup>14</sup>.

Ce mode de production est utilisé afin de permettre à l'entreprise de se recentrer sur son cœur de métier ou encore dans la mesure où ses capacités de production, de stockage et de distribution ne lui permettent pas de couvrir toute sa part de marché.

#### 2.3.4. La concession

Le dictionnaire juridique en ligne la définit ainsi : *"La "concession" est le contrat commercial conclu intuitu personae par lequel un commerçant indépendant, dit "concessionnaire", se procure auprès d'un autre commerçant, fabricant ou grossiste, dit le "concédant", des marchandises qu'il s'engage à commercialiser sous la marque du concédant ; lequel lui confère une exclusivité pour un temps et dans une ère géographique délimitée. Il s'agit en général d'une exclusivité de vente. Mais des exclusivités se rencontrent aussi dans les contrats de fournitures et les contrats de prestations de services."*<sup>15</sup>

Ce mode d'externalisation est largement mobilisé dans l'industrie automobile qui représente une part de marché très importante dans l'économie mondiale. La concurrence qui existe dans cette industrie fait que les constructeurs concèdent leurs opérations de ventes et de service après-vente, à des professionnels partenaires. À l'instar de la franchise, ils mettent à disposition du concessionnaire<sup>16</sup> toute la technique nécessaire. Le concédant<sup>17</sup> a en outre, selon les termes du contrat, un engagement d'accompagnement.

#### 2.3.5. La délocalisation

Cette démarche est en général une réponse à la seule question des coûts, mais elle peut dépasser cet enjeu pour d'autres considérations. Elle vise à rechercher l'implantation des unités de production de la firme sur d'autres territoires favorables au niveau de la main d'œuvre, la fiscalité, la législation ou pour la proximité avec le marché de distribution, etc.

La délocalisation a été longtemps un mode de réduction des coûts inhérents à la masse salariale. Elle s'opérait principalement vers la Chine, les pays du sud-est asiatique et les pays de l'Europe

---

<sup>14</sup> <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1670>

<sup>15</sup> <https://www.dictionnaire-juridique.com/definition/concession-concessionnaire.php>

<sup>16</sup> Personne morale ayant la qualité de commerçant chargé par le concédant de commercialiser ses produits

<sup>17</sup> Entreprise qui engage un tiers à distribuer sous le titre de sa marque ses produits

de l'est. Aujourd'hui, on assiste à une relocalisation dans différents domaines, principalement pour préserver l'image de marque.

### 3. Les enjeux de l'externalisation

L'externalisation manifeste trois catégories majeures d'enjeux :

- Les enjeux stratégiques qui peuvent diriger l'organisation dans un sens qui potentiellement remet en cause sa pérennité ;
- Les enjeux opérationnels qui enclavent des complications de gouvernance au niveau des départements, des salariés, etc.;
- Les enjeux financiers inhérents aux surcoûts engendrés dans un contexte d'externalisation. Il s'agit des objectifs non réalisés, relatifs aux économies et à l'éventuelle faiblesse du prestataire.

S'il semble aisé de maîtriser quelques-uns de ces concepts ; d'autres seront plus difficiles à gérer. Il sera, dès lors, pertinent de mettre en œuvre des mécanismes à même de gérer et de limiter les effets pervers qui peuvent en résulter.

#### 3.1. Les enjeux stratégiques

Les enjeux stratégiques renvoient aux impacts de long terme, à savoir ceux inhérents à l'amointrissement ou à l'abondant des compétences en relation avec le cœur de métier. Parmi les enjeux stratégiques primordiaux, nous pouvons citer :

- La perte de contrôle et de compétences dont dispose l'organisation : les salariés qui garantissaient en interne les tâches dorénavant externalisées, par manque de pratique, perdront le savoir-faire requis pour l'accomplissement de leurs actions. De même, le contrôle sur la fonction externalisée est voué à la disparition avec le départ des salariés compétents dans le métier. Par ailleurs, les fonctions à forte évolution technologique sont plus exposées aux risques, ce qui place l'organisation procédant à l'externalisation dans une situation de dépendance totale. Seulement, si elle perdure à garder une partie de cette fonction en interne, elle pourra garder une certaine compétence ;
- L'altération des valeurs véhiculées par les collaborateurs de l'organisation. L'exemple phare dans ce contexte est l'expérience du groupe hôtelier français NOVOTEL. Ce groupe a mis en place un programme d'externalisation de ses fonctions de nettoyage des chambres en les confiant à un prestataire externe. L'objectif étant de réduire ses coûts. Face à la de la dégradation de qualité de service, la chaîne ré-internalisa cette fonction.

La raison de cet échec est liée aux personnels du prestataire qui n'accordaient pas d'attention aux clients et ne se préoccupaient que de leurs tâches ménagères. Cet abondant de la culture hôtelière s'inscrit dans un comportement non-conforme (Barthelemy, 2006) ;

- L'incapacité d'évolutivité : l'externalisation peut être parfaitement approuvable, cependant le prestataire pourrait ne manifester aucune initiative proactive. La prestation risque d'être entièrement figée. Le prestataire est incapable de suivre les évolutions ou ne s'y intéresse pas, même si le donneur d'ordre est apte à engager les ressources nécessaires. Il s'agit d'initiatives d'évolution.

### 3.2. Les enjeux financiers

Il est habituellement perçu dans ce domaine qu'un projet d'externalisation est générateur d'économies conséquentes. Elles sont fondamentalement réalisées à partir des bas échelons de rémunérations, des économies d'échelle et de la performance du tiers (Gilley et Rasheed, 2000). Cependant, les plans d'externalisation qui aboutissent véritablement aux objectifs tracés, sont relativement rares du fait des coûts cachés non identifiés en amont. En effet, il est possible que ce soit des coûts de prospection et d'appréciation des prestataires, de négociation et de gestion des contrats, des coûts liés aux déplacements vers des sites ou de mise en œuvre de dispositif sécuritaire. Aussi, les offres de service types proposées ne correspondent pas généralement aux attentes concrètes de l'organisation. Il sera question, en effet, de recourir à des prestations à la carte, ce qui engendre des coûts additionnels. Sans oublier les coûts de rupture prématurée d'un contrat d'externalisation qui sont très substantiels (frais d'avocat, pénalités, etc.).

La ré-internalisation semble, par ailleurs, davantage courante en Europe puisque deux tiers (65 %) des contrats dépassant les vingt millions de £ (étude *Compass Management Consulting*, 2007) sont rompus prématurément. Ce phénomène résulterait fondamentalement de la rareté de l'atteinte des objectifs et des économies espérées (Frery et Law-Kheng, 2007). L'étude *Compass*<sup>18</sup> avance, en outre, que généralement les coûts reculent de quinze pour-cent les dix-huit mois suivant le lancement du projet. Cependant, à échéance du contrat, les décaissements de l'organisation peuvent atteindre les trente, voire quarante-cinq pour-cent, de plus que si l'activité avait été produite en interne. Cet écart proviendrait des prestations hors contrat, sur estimées, qui servent à compenser les faibles prix commerciaux avancés dans le contrat pour remporter le marché.

---

<sup>18</sup> Centre d'observation et de mesure des politiques d'action sociale

### 3.3. Les enjeux opérationnels

Les enjeux opérationnels renvoient aux impacts à court terme, il s'agit de :

- La détérioration de la qualité de service relative aux retards, dépassant ainsi les délais définis par le contrat, particulièrement quand le fournisseur décale la date de début des travaux. L'inexpérience du prestataire est un facteur qui pourrait être à l'origine de cette non-qualité. De même, ces obstacles peuvent trouver leur origine dans la perte de collaborateurs-clés et les entraves subies par le prestataire dans le cas d'une mise en place d'un nouveau *team* ;
- L'enjeu social : usuellement, les projets d'externalisation sont accompagnés de transfert d'employés, voire de débauches ou de reclassement. En effet, cela pourrait conduire vers un éclatement dû à l'altération de la solidarité et de la cohésion sociale ;
- Les employés maintenus dans l'organisation ne sont pas, en outre, à l'abri des conséquences engendrées par un projet d'externalisation. Il s'agit, principalement, de perturbations psychologiques liées à l'incertitude et à la crainte de perdre la stabilité de leurs emplois. C'est une situation de perception naturelle quand il s'agit d'une organisation peu hésitante à rechercher la minimisation des coûts dans une logique d'agence. Il est clair que cela implique une dissonance dans la vision des salariés et celle de l'organisation. Cela nécessite une démarche de communication appropriée. L'enjeu est alors de canaliser et de réduire la distorsion du lien social. Il s'agit de faire participer les salariés à la réflexion concernant le projet d'externalisation ; ce qui les conduit ainsi à avoir un sentiment d'appropriation de la démarche.

Les enjeux inhérents à l'externalisation requièrent une attention particulière à la conservation des compétences liées aux fonctions externalisées. Ce faisant, il sera nécessaire d'agir en mettant en place une structure de pilotage tout en gardant en interne un degré satisfaisant de compétences métier. De même, la filialisation constitue un mode de réduction des coûts de coordination, tout en gardant le contrôle et en limitant, de fait, les dérives financières. Cependant, une relation mère-fille ne favorise pas la performance, telle qu'une relation client-fournisseur. Toutefois, la prise d'une participation conséquente dans la capitalisation des prestataires, par l'organisation « externalisatrice », constitue une forme de contrôle.

Après avoir abordé l'externalisation en tant que projet extrêmement délicat, nous voulons par la deuxième section revenir sur la prise de cette décision et de ses implications.

## **Section 2. Une décision stratégique**

L'externalisation est un dispositif de transformation de fond du fait du transfert, souvent, ou du moins, voulu définitif, des activités externalisées. Cela requiert, des organisations, une démarche de rigueur en menant une réflexion sur le long et moyen terme. Car il s'agit de procéder à une décision stratégique optimale, vu l'envergure du contexte. Aussi, les partenariats public-privé, développés, complexifient le périmètre de l'organisation. Ceci est un contexte qui demande une délimitation du cœur de métier afin de procéder avec vigilance, sans compromettre le devenir de l'organisation.

### 1. Le cœur de métier dans un contexte d'externalisation : opter pour une vraie stratégie

L'externalisation se définit par un abandon de l'exploitation d'une activité au profit d'un tiers. Cette décision présume de prendre en compte le cœur de métier. Il s'agit d'intégrer à la stratégie globale de l'organisation la délimitation des activités dites stratégiques de celles dites périphériques, tout en prenant en compte l'ambiguïté des frontières qui peut apparaître. En effet, l'externalisation suppose un recentrage des investissements humains et matériels sur le cœur de métier. Cela représente les deux volets de la stratégie, à savoir : optimiser la périphérie de ses activités et se positionner sur un vecteur de développement. Mais qu'est-ce que le cœur de métier ?

La synergie qui résulte en combinant les actifs et en accumulant les compétences typiques de savoir-faire participe à faire ressortir, dans une organisation, un cœur de métier. La valorisation du métier est, en effet, fonction de l'association de ses composantes. Par ailleurs, la performance des opérations par la mise en œuvre et/ou la préservation d'équipements et de compétences de niveaux ne suffit pas à elle-même. Il est impératif pour les managers de remettre en question la délimitation de leurs métiers et de réévaluer les actifs nécessaires à l'exploitation afin d'optimiser leurs performances. Nous relevons, dès lors, que cœur de métier et externalisation sont intimement liés.

#### 1.1. Une délimitation constamment dynamique

Délimiter idéalement le cœur de métier d'une organisation lambda ne semble pas possible dans le contexte actuel. Cela est caractérisé par un dynamisme imposé par l'environnement (Quélin, 2003). Il s'agit de l'existence d'organisations, parfaitement compétentes, à même d'offrir un maximum de qualité à un minimum de coûts. Ce qui pousse à remettre en cause la délimitation du métier en faisant face à un choix entre faire et faire faire.

La tendance actuelle, pour l'organisation, est d'être davantage compétitive en se recentrant sur son cœur de métier. Cette spécialisation se fait au prix de l'externalisation de certaines activités pour recadrer ses ressources sur ce qui semble important. Aussi, il existe des opérations de partenariats qui viennent s'ajouter à la stratégie pour leurs vertus de réduction de risques. Il s'agit, en l'occurrence, de saisir des opportunités de performance disponibles chez des partenaires afin d'optimiser la flexibilité d'une part, et de mobiliser des compétences-clés d'autre part (Quélin, 2007).

La création du produit, le management de la marque, le marchéage et la relation-client ne paraissent pas sujets à être intégralement externalisés. Cependant, dans le contexte actuel d'évolution, il semble que de plus en plus l'externalisation touche des fonctions dites proche du cœur de métier. D'un côté, les fonctions « support » au sein de l'organisation répondent de moins en moins aux tendances d'efficacités et de performances. Elles sont, par conséquent, sujettes à être externalisées.

D'un autre côté, l'externalisation est consolidée par le contexte de la mondialisation. En l'occurrence, la délocalisation dans des pays à forte force ouvrière et faible poids salarial et fiscal. De même, le comportement moutonnier des organisations appuie cette tendance qu'est l'externalisation. Ne sera-t-il pas ainsi question d'évaporation de la valeur ajoutée ?

## 1.2. L'exode de la valeur ajoutée

Déterminer le cœur de métier et se recentrer sur la future valeur ajoutée requiert un comportement stratégique de moyen terme sur les objectifs de l'organisation. Il s'agit d'évaluer son avenir et de déterminer sa volonté de "devenir quoi ?". Divers secteurs sont sujets à un exode de la valeur ajoutée laquelle se voit fractionnée entre les différentes phases de confection du produit. Par exemple, la confection des produits semi-finis, entrant dans le processus de fabrication du produit final, génère une valeur ajoutée distincte de celle du produit destiné à la consommation. Il en est de même pour les services associés à une production lambda. Un constructeur automobile voit sa valeur ajoutée se dissiper entre les services de ventes et après ventes. Des décisions d'externalisations des fonctions stratégiques, voire de cœur de métiers sont également observables. Aussi, cela mène à un exode de la valeur ajoutée au profit des secteurs à pesantes composantes tertiaires. Dans ce cas, les organisations les plus pérennes sont celles qui supposent ce que sera demain. Par conséquent, une externalisation fondée sur le moyen terme pourrait être une mesure d'anticipation du futur.

Par ailleurs, un projet d'externalisation représente un enjeu qui n'est pas sans risques, il doit être soumis à une démarche draconienne (Quélin, 2007). En premier lieu, il s'agit d'identifier les frontières de l'organisation, à savoir son cœur de métier. Ensuite, mettre en place les indicateurs chiffrés de comparaisons, relatifs aux fonctions à externaliser, afin de procéder à des analyses. Enfin, concrétiser avec le partenaire choisi après, bien évidemment, avoir lancé un cahier des charges et une procédure de sélection de prestataires.

## 2. L'externalisation dite stratégique, vers un partenariat Win Win

Le choix entre mobiliser les ressources internes ou recourir aux compétences externes a depuis longtemps fait polémique. Tout au long de la croissance des organisations, des fonctions habituellement réalisées en interne se sont vues graduellement externalisées, voire totalement cédées.

Les années quatre-vingt-dix ont été une décennie d'expansion sans précédent de l'externalisation. Effectivement, les trente glorieuses se sont clôturées, hélas, par des politiques de diminution des coûts, de rationalisation, de performance, d'efficacité, d'efficience et de survie des entreprises, jusque-là dominée par la seule composante patrimoniale ou dite de portefeuille.

Aussi, la prise de conscience n'a pas tardé dans les organisations afin qu'elles réalisent qu'elles font face à des contraintes organisationnelles, de choix d'investissement et de performance. C'est ici qu'émerge le phénomène d'une externalisation qui prend place, suite à une habituelle intégration perçue prématurément comme logique et spontanée. Il s'agit aujourd'hui d'une évolution stratégique répondant à un récit dominé par une vision de cœur de métier ou compétences clés (Quélin, 2007).

En outre, si l'externalisation répond à une décision stratégique, elle serait ainsi qualifiée de longtermiste. La nécessité de se pencher sur les liens contractuels à long terme est dès lors imposée.

### 2.1. La durabilité du lien contractuel

Les projets d'externalisation dits stratégiques se démarquent de ceux dits classiques suivant trois approches :

- l'externalisation observe davantage des activités vitales de par leurs tailles et leur rôle dans la génération de valeur ajoutée (logistique préférablement au transport, déploiement de logiciels informatiques au lieu de stockage des données, R&D, etc.) ;

- le transfert d'actifs matériels et immatériels vers le partenaire génère des coûts davantage significatifs ;
- les contrats d'externalisation engagent les prestataires à prendre davantage de responsabilité et de risques. La forme du lien entre l'organisation externalisatrice et le prestataire est en constante évolution ; cela pourrait tendre même vers un lien de coopération et de développement mutuel.

Ainsi, l'externalisation pourrait être définie comme étant l'acte de se décharger pour le compte d'un agent externe, d'une activité effectuée jusqu'ici à l'interne. Notre définition met donc bien en avant, deux amples caractéristiques du phénomène de l'externalisation stratégique :

- d'un côté, l'activité ou la fonction externalisée doit impérativement avoir été réalisée en interne pour pouvoir la qualifier d'externalisation ;
- d'un autre côté, l'externalisation est accompagnée généralement d'un transfert d'actifs matériels et/ou immatériels au profit du prestataire.

Si on prend en considération, les plus importantes contributions de la littérature, cette définition englobera quatre particularités, à savoir :

- l'externalisation pourrait répondre à une des définitions qui expliquent la raison du recours de l'organisation à un prestataire extérieur, afin de lui confier une activité jusque-là réalisée en interne ;
- elle se concrétise généralement accompagnée d'un transfert de ressources matérielles et/ou immatérielles ;
- l'externalisation s'inscrit dans une dimension temporelle, car elle intègre une logique de moyen terme dans sa démarche de céder une fonction à un prestataire externe ;
- elle s'inscrit dans un contexte de contrat.

2.2. Démarche d'externalisation requiert une transaction, une délégation et un contrôle

À partir de ce que nous avons évoqué, nous nous retrouvons face à une double problématique, celle de l'efficacité et celle de la délégation :

- la problématique de délégation s'inscrit dans un cadre d'agence. Il s'agit de capacité à contrôler les agissements du prestataire dans l'accomplissement de l'activité. Quels sont

les instruments adaptés ? Et quel est le dosage nécessaire entre les sanctions les et corrections ?

- la problématique de l'efficacité, quant à elle, répond aux exigences du client :
  - ✓ la prestation doit au minimum valoir la réalisation en interne de l'activité pour un moindre coût ;
  - ✓ une génération de valeur à échéance (progrès technologique, benchmarking en suivant l'excellence disponible dans le secteur, progression de la prestation, etc.) ;
  - ✓ un prestataire à la limite de l'efficacité sur son marché, sa performance à terme impactera positivement celle du client.

L'externalisation intègre parfaitement les logiques de flexibilité (ajustement des ressources aux exigences de l'organisation qui procède à l'opération), de contrôle des moyens déployés par le prestataire et de son aptitude à provoquer une progression du service (Quélin, 2007). Aussi, l'externalisation est une démarche qui s'inscrit dans un dynamisme, du fait de la mutation profonde qu'elle manifeste, notamment lorsqu'elle implique un transfert d'actifs matériels et immatériels.

Il sera pertinent à ce stade de s'intéresser aux fonctions davantage favorisées pour un projet d'externalisation.

### 3. Les fonctions sujets à l'externalisation

Nous pouvons identifier trois importantes familles d'activités qui sont soumises à des démarches d'externalisation :

- les fonctions support « de base » ;
- les activités de production ;
- les fonctions support « complexes » qui intègrent la chaîne de valeur.

L'externalisation des fonctions supports « de base », tout comme des activités de production, est essentiellement liée à la diminution des coûts. Les fonctions support « de base », telles que le gardiennage, le nettoyage, le jardinage ou encore la restauration, ont été depuis longtemps externalisées par beaucoup d'organisations. Le phénomène de l'externalisation des fonctions support de base a évolué graduellement étant donné que les coûts liés à une telle opération se voient corrigés par la réduction des coûts habituellement liés à l'exploitation en interne. L'intérêt de l'organisation étant clairement défini, elle recherche des réductions de coûts liés à des

activités qui ne relèvent pas de son cœur de métier. L'objectif étant de ne pas impacter un ou des domaines d'activités stratégiques (DAS).

L'externalisation relative aux activités de production est liée à un réaménagement de la chaîne de valeur. Elle oriente, par une stratégie, vers un réaménagement de fond de la chaîne de valeur. Ceci amène certains managers à favoriser l'internalisation de fonctions à forte contribution en valeur ajoutée (ingénierie, gestion de la marque, R&D, marketing, par exemple). Elle privilégie, d'un autre côté, l'externalisation de la production, au profit d'acteurs spécialisés aptes à dégager des économies d'échelle et des coûts moindres à l'échelle unité (Barthelemy, 1999).

Aujourd'hui, nous assistons à une externalisation d'une autre envergure. Hormis sa forme classique déjà évoquée, elle dépasse les limites qu'elle s'en est faite, pour atteindre les fonctions de support dites complexes de la chaîne de valeur. Ainsi, elle englobe désormais des prestations stratégiques et déterminantes pour l'évolution de l'organisation et intègre une logique durable dans le temps. Il s'agit de fonctions de plus en plus proches du cœur de métier (R&D, RH, service après-vente, etc.) La littérature laisse apparaître davantage des externalisations de la sorte, ces dernières années.

Partant d'une optique de réduction de coûts, l'externalisation est devenue une nouvelle forme de gestion des ressources fondamentales. Elle passe, dès lors, de l'ordre tactique à la sphère stratégique de l'organisation (Quinn, 1992 ; Barthélemy, 1999).

Le processus décisionnel inhérent au projet d'externalisation mérite d'être appréhendé dans son fondement. Nous proposons dans ce qui suit de déconstruire la prise de cette décision.

#### 4. La décision d'externaliser répond à six critères

Faire le choix d'externaliser répond aux questionnements de la direction de l'organisation entre faire ou faire faire, il s'agit de :

- déterminer les fonctions éventuellement sujettes à être externalisées ; et
- estimer que cette externalisation répond aux attentes formulées dans le cadre de résolution du problème.

Sous un angle de critères de décision, on peut en identifier deux qui sont habituellement inhérents aux coûts de production relatifs à une activité. Il s'agit d'économies d'échelle atteintes à l'interne et des procédés managériaux. La pertinence de ces critères est extrêmement importante. D'une part, les procédés managériaux sont "inefficients", ce qui motive un projet

d'externalisation. Et d'autre part, les économies d'échelle sont insignifiantes par rapport au marché, ce qui encore une fois, favorise une décision d'externalisation.

De même, l'emboîtement de l'activité et le *benchmarking* de la performance locale représentent deux autres critères. Il s'agit d'une part d'observer la participation d'une fonction à l'avantage concurrentiel, généré par l'ensemble de l'organisation. Cela met l'accent sur la relation, la dépendance et le poids de l'intégration de l'activité à externaliser, vis-à-vis des fonctions de production, génératrices de valeur ajoutée (chaines de production, etc.). Ceci complexifie le projet d'externalisation, en accentuant la difficulté de faire sortir ou extraire la fonction support (technologies d'information, logistique, transport ou R&D) de son environnement organisationnel. D'autre part, il est question d'efficacité et de performance de la fonction à externaliser, en comparaison avec celles des prestataires.

En outre, deux autres critères de décision intègrent expressément des facteurs relevés de la théorie des coûts de transaction et de la théorie de la ressource pour appréhender le phénomène de l'externalisation.

Le cinquième critère de décision est relatif à la multitude de ressources de l'organisation (humaines, technologiques et financières) mises à la disposition d'une somme limitée de compétences-clés. Ces ressources permettent-elles d'atteindre aisément un avantage concurrentiel et de le préserver ? Elles génèrent aussi de la valeur ajoutée pour le client. Par ailleurs, les fonctions que l'organisation ne maîtrise pas en matière de compétences devraient être externalisées même si elles ont historiquement fait partie intégrante de l'organisation. Le diagnostic suppose d'externaliser les fonctions qui ne sont pas à même de favoriser un avantage concurrentiel et représentent un faible degré de performance à comparer aux standards de marché. Cependant, plus les compétences sont identifiées en interne moins l'externalisation est appropriée.

Le sixième et dernier critère qui intègre la décision d'externalisation est inhérent aux coûts de transaction en relation avec la possibilité d'instabilité, d'inefficacité et de non-fiabilité du marché des prestataires. En effet, les coûts de l'externalisation risquent de dépasser la réalisation de l'activité en interne. Généralement, ces coûts sont désignés comme coûts bureaucratiques (Williamson, 1979). Il peut également être question de coûts cachés (Barthélemy, 2001). Pour ce dernier critère, nous faisons face à une mise en avant des fluctuations des coûts de transaction, dans le cadre d'une démarche d'externalisation. Cela appuie le fait que les coûts sont variablement incontrôlables lors d'une

externalisation. Toutefois, il reste possible de réintégrer la fonction dans le cas d'une diminution significative de performance, laquelle induit une dissonance dans la relation client-prestataire.

Dans l'absolu, cette vision représente une faculté conséquente : elle intègre le phénomène de l'externalisation en tant qu'approche stratégique. Elle mobilise aussi les préceptes de la théorie des ressources, retenue ici en tant que dominante quant au processus décisionnel. Elle mobilise également la théorie des coûts de transaction, en associant la problématique du choix d'organisation à la problématique contractuelle (Quélin, 2003).

##### 5. L'externalisation en partenariat, une forme organisationnelle innovante

Favoriser l'externalisation d'une activité représente avant tout un choix stratégique, mais aussi organisationnel. En premier lieu, l'activité traditionnellement réalisée en interne sera désormais produite à l'externe. La difficulté de l'externalisation en partenariat, est qu'elle n'est pas identique et non symétrique à la notion de *make or buy*, dès le moment où la fonction externalisée a précédemment été produite en interne et a nécessité bien évidemment des investissements. De même, le *downsizing* ne répond pas aux caractéristiques retenues par l'externalisation, du fait que le celui-ci, comme son nom l'indique, est une démarche qui recherche l'efficacité, la performance et la compétitivité notamment par la réduction de la taille et/ou des politiques de débauches.

Elle est toutefois assimilable à l'impartition, mais pas complètement. La recherche d'une convergence culturelle, d'intérêt et de désintéressement, caractérise cette forme innovante. Il s'agit de la construction d'un lien durable entre cocontractants. En l'occurrence, cette forme organisationnelle nouvelle englobe généralement les activités tertiaires et se démarque ainsi de la sous-traitance industrielle.

Finalement, l'externalisation en partenariat est fondée sur une démarche de contractualisation, habituellement de long terme. Au contraire du contrat de sous-traitance classique, celui de l'externalisation se particularise principalement par l'intégration de clauses stipulant le transfert d'actifs matériels et immatériels, les ressources mises en place, la productivité et la performance. De plus, le contrat d'externalisation en partenariat s'intègre dans une dimension temporelle de long terme.

L'externalisation en partenariat nécessite ainsi d'opter pour une forme d'organisation particulière. En fait, l'externalisation ne représente pas une alliance, encore moins une *joint-venture*. Il est à souligner que la *joint-venture* requiert des investissements, de part et d'autre

pour former une seule entité indépendamment des organisations participantes. Les retours sur investissements sont supportés par les organisations investisseuses, à hauteur de leurs apports, sans préciser les comportements de performance en amont. Il faut admettre que plusieurs entreprises adoptent des formes de *joint-ventures* pour mener leurs projets d'externalisation stratégique. Seulement, celles-ci se voient transitoires, car les organismes investisseurs se dégagent graduellement pour des raisons de responsabilités multiples, à savoir :

- le management à l'échelon opérationnel ;
- le financement incontrôlable des investissements ;
- la gestion de la ressource humaine.

## **Conclusion du premier chapitre**

Nous avons mis à plat la littérature sur le sujet de l'externalisation d'une manière générale. Nous avons abordé ses points focaux, c'est-à-dire ses enjeux, ses limites et ses intérêts. Approfondir la question des coûts et des compétences équivaut à expliquer la nature du concept de l'externalisation. Aussi, nous avons vu que le périmètre de la fonction à externaliser est déterminant pour la pérennité de l'organisation. Savoir identifier le cœur de métier est particulièrement pertinent, avant même d'envisager de confier une fonction à une structure extérieure à l'organisation. La culture d'entreprise et la culture en général peuvent être à la fois des facilitateurs ou des freins à l'externalisation. Un travail de réflexion requiert la définition de tous les concepts abordés lors du développement et la structuration de la recherche. Ainsi, nous avons fait un travail de définition des notions qui font référence à l'externalisation.

Recourir à une démarche d'externalisation relève de la stratégie globale de l'organisation. Externaliser n'est qu'une réponse à l'environnement, cependant, la question qui se pose est celle de savoir ce qui est à externaliser. Délimiter le périmètre de la fonction en question est vital pour la pérennité de l'organisation ; de même pour le cœur de métier. Toutefois, nous avons souligné que les périmètres du cœur de métier et de la fonction à externaliser sont en constante évolution. On s'est, en outre, demandé si l'organisation ne perdrait pas en matière de valeur ajoutée, dans la mesure où elle externalise une partie de son activité. La recherche d'une complétude contractuelle, ou en tous cas s'en rapprocher, fait un appel direct et clair à une durabilité du lien, c'est-à-dire la durabilité du lien contractuel. Autrement dit, un partenariat basé sur la confiance sera une réponse.

L'externalisation n'est pas une finalité en soi, c'est un moyen pour atteindre des objectifs de croissance ou de pérennité. Adopter cette stratégie nécessite ainsi une attention particulière à tous les aspects de la démarche.

Nous concluons que l'externalisation stratégique génère une situation de dépendance entre donneur d'ordre et prestataire. Il s'agit du transfert d'actifs au prestataire lequel lui procure un pouvoir, tout en dégageant une dépendance de l'organisation procédant à l'externalisation. L'apprentissage de la gestion de cette nouvelle forme de relation s'avère nécessaire. De plus, au-delà de la décision volontaire d'externalisation, l'organisation se positionne dans le contexte des hypothèses suivantes :

- la théorie des coûts de transaction : les organisations devraient opter pour un choix organisationnel optimal, suivant un arbitrage entre les coûts inhérents à l'externalisation

d'une activité vers un prestataire, et les coûts bureaucratiques d'une intégration verticale (Coeurderoy et Quélin, 1998) ;

- la théorie de la ressource : les organisations ne pourraient en aucun cas s'auto-suffire en matière de ressources et de compétences. Aussi, la stratégie de croissance du cœur de métier les mène à recentrer leurs ressources sur les investissements particuliers et à faire appel aux compétences offertes sur le marché des prestataires ;
- la théorie de l'agence : le contrat d'externalisation suppose une obligation de moyens dans certains contextes, mais aussi une obligation de résultats dans d'autres contextes. Il s'agit d'une situation d'incertitude qui émerge entre prestataire et client maintenant principal-agent (Quélin, 2002).

Nous nous intéresserons désormais au secteur public, d'où l'orientation de notre deuxième chapitre, qui portera sur ce type de configuration organisationnelle.

## **CHAPITRE 2 : LE NEW PUBLIC MANAGEMENT, UNE HISTOIRE ! UNE PRATIQUE !**

### **Introduction du deuxième chapitre**

Ce chapitre abordera un contexte plus spécifique, orienté vers notre sujet de recherche. Nous allons essayer, à travers ce chapitre, de contextualiser l'externalisation dans un cadre de management public. Il s'agit de revenir dans le temps pour appréhender l'émergence de ce type de gestion, son évolution et ce qui en a découlé par la suite. Le monde anglo-saxon semble le plus à même d'expliquer cette évolution. En effet, la littérature anglophone est abondante dans ce domaine.

Le secteur public, d'une manière singulière, manifeste une particularité tant sur le plan économique que perceptuelle ; toutefois des similitudes avec son dissemblable privé semblent, en effet, exister. Aborder le New Public Management serait une opportunité pour déceler la possibilité des organisations publiques de mobiliser les compétences du secteur privé à leur avantage. De même, les pratiques de gestion efficiente seraient une seconde opportunité pour conduire et mener à bien un projet d'externalisation.

Avant d'aborder ce sujet, il sera pertinent de revenir sur l'origine du management public. Comment et quand la gestion de l'État a pris une forme institutionnellement organisée ? Certes les organisations sociales, à travers le temps, avaient à gérer leurs communautés, mais cette gestion était peu élaborée à notre sens. Nous allons tenter de « balayer » la littérature dans ce sens, afin d'arriver à des constats qui seraient les postulats de notre recherche.

En évoquant les termes de gestion et d'État, deux notions nous viennent à l'esprit : la légitimité de l'action publique et l'efficacité de la gestion des affaires publiques. Nous allons nous intéresser à l'État comme garant de la stabilité sociale, mais pas seulement. Nous allons par ailleurs évoquer l'importance de la confiance qui doit exister entre administration et administrés. La gestion des affaires de l'État est en effet importante dans la mesure où elle fait appel à une efficacité infaillible afin de garder un canal de confiance avec les citoyens.

L'émergence du New Public Management a fait que le secteur public est devenu un acteur économique actif en quête de performance. La qualité du service public est désormais mesurable par les citoyens. Autrefois, les citoyens appelés usagers du service public sont devenus aujourd'hui des clients à fidéliser, à la fois par une qualité optimale, mais aussi par une concurrence, laquelle présente une meilleure offre. Ce nouveau monde, méconnu jusqu'alors,

nécessite une attention et un temps de réflexion. La personne publique a, de ce fait, fait évoluer ses pratiques pour optimiser la dépense publique et ainsi, regagner, la confiance du contribuable. Il s'agit d'une question de légitimité.

Un problème majeur se pose de lui-même à l'État ; c'est celui de la rareté des ressources. Recourir aux pratiques managériales et de gestion du secteur privé, à savoir le NPM, semble limité dans la mesure de la rationalité des agents publics. Ainsi, faire appel directement aux compétences du secteur privé est une idée qui a charmé les politiques publiques depuis les années 1990 dans les pays anglo-saxons et depuis 2000 en France. Il s'agit des Partenariats Public-Privé. Les PPP sont un mode de gestion qui permet, dans une de ses formes, de lancer un projet en vue d'une délivrance de service public, en faisant appel aux investissements du secteur privé pour tout ce qui concerne la conception, la construction, la réalisation et l'exploitation. Cela, permet à la personne publique, aux ressources limitées, de concrétiser des projets sans avancer de fonds.

## **Section 1. New Public Management, histoire et fondements**

### 1. Genèse du New Public Management

Le débat sur l'efficience et l'efficacité public-privé ne cesse d'alimenter la littérature depuis les années 60, plaçant ainsi l'efficacité du privé au-dessus de celle du public et condamnant de fait les organisations publiques à la disparition. Cette constatation a été à l'origine de la large vague de privatisations lancées dans les années 80. Cela laisse toutefois les chercheurs perplexes quant à sa rentabilité (Chatelin, 2001). Si cette reconnaissance de la supériorité du secteur public à celle du privé a évolué jusqu'à constituer un stéréotype, la complexité du secteur public par sa multi-dimensionnalité et la notion d'État providence devraient être à même de justifier l'inefficacité relevée dans la gestion des États les plus avancés.

Il sera intéressant de se pencher sur l'origine de la notion d'administration, de management et de public management.

#### 1.1. Esquisse Etymologique et Epistémologique

La gestion des activités de l'État a émergé à travers une évolution de la pensée humaine depuis plusieurs siècles. Les bureaucraties anciennes se sont forgées à travers la nécessité d'optimiser leurs gestions. L'ancienne Chine a été un exemple phare pour les chercheurs du domaine du management public sans toutefois être mise en avant (Laurence E. Linn, JR). En effet, Confucius souligne que "*l'État doit rechercher les différents et les opinions les plus divergentes pour approcher les problèmes, l'impartialité sera de rigueur et les acteurs doivent être impersonnels dans leurs études*". Cela dit, l'ancienne Chine était un précurseur des pensées contemporaines de l'administration.

La réflexion sur le sujet a depuis évolué, trouvant un point de départ historique dans le Caméralisme en Allemagne et en Autriche, lequel centre son intérêt sur la classe moyenne par opposition à celle aristocratique.

##### 1.1.1. Etymologie de la Gestion de l'État

Le mot management est parvenu à l'Anglais depuis l'Italien « *managgiare* », qui représente le dressage et la montée à cheval avec compétences (16<sup>ème</sup> siècle). Il faisait référence aux commandements des guerres et autres affaires publiques (Hood, 2007). Après la rébellion Jacobite en 1745, il prit le sens de manipulation politique avec le « *Scottish Manager* » dans le gouvernement Britannique (Kellas, 1980: 88). Bentham y applique le terme à la délivrance de service public et fonde la théorie du *well-worked-out*.

L'apparition du terme « Administration » survient au 19<sup>ème</sup> siècle. Celui-ci prend ses origines dans le Latin « *ministrare* ou servir », suite à la démocratisation, la constitutionnalisation des États et le développement du parlementarisme. En effet, le terme hybride « Management Administratif » apparaît aux États-Unis en 1937, faisant référence au double design, opérationnel et exécutif, du gouvernement sous Franklin Roosevelt, lequel instaura la Commission Brownlow. Suite à la dernière guerre, le terme Management est à nouveau largement utilisé, après avoir subi l'effet de la guerre.

Le Public Management est apparu, en outre, comme une activité et un terrain de recherche avec une généralisation quasi-mondiale de l'approche, par une large intervention de l'université (classe intellectuelle).

#### 1.1.2. Mouvement Caméraliste

Apparu en Europe du Nord-est, ce mouvement a été fondé par une classe intellectuelle au 16<sup>ème</sup> siècle, son principal focus étant l'organisation des dépenses publiques. En effet, le terme tient son origine de l'Allemand "*Kamera*" qui représente le lieu de conservation des deniers publics. Celui de *Camerarius* fait référence à l'administrateur des finances publiques et Caméraliste englobe tous les acteurs se préoccupant de l'enrichissement de l'état. Par ailleurs, ce mouvement aspirait à une formation des gestionnaires d'une part et à l'ascension d'une classe scientifique à l'exécutif, par opposition à la classe féodale, d'autre part.

Le caméralisme a souvent été présenté comme la forme allemande du mercantilisme, les caméralistes enseignant les règles de bonne gestion des finances du Prince. L'accroissement de la prospérité des nations ne s'obtenait plus par des conquêtes militaires, mais grâce à un développement économique soutenu grâce à un commerce extérieur contrôlé. Une forte religiosité est toutefois relevée, notamment par la collecte de l'épargne à travers des liturgies ralliant ainsi le service public à l'Église.

L'évolution de la pensée se développe et évolue par la suite en Angleterre.

#### 1.1.3. Révolution Benthamite

Jérémy Bentham aspira à une gouvernance par la raison assurée par des antagonistes compétents en chrestomathie. Il introduisit la logique utilitariste dans le public management.

Le développement mené par Jeremy Bentham reste à débattre. Shirley Letwin (1985) argumente qu'il y avait une dimension quasi-religieuse distincte dans la vision Benthamite du PM. En effet, Bentham suggérait que les Églises devaient se convertir en banques publiques après la collecte

de l'épargne, lors des messes du dimanche. Il voyait également les gestionnaires des hospices comme des ayants droit à un usufruit, par le biais de l'Église (Charles Bahmueller, 1981: 197-200). Cette vision se voit renforcer la religiosité du PM en le dénaturant de toutes ses valeurs managériales.

Toutefois, le renvoi à la notion utilitariste représente un saut dans l'évolution de l'économie, tant au niveau macro que micro-économique. Adam Smith a également défendu la logique utilitariste en relâchant cette fois toute religiosité au niveau du PM.

- Une mauvaise lecture de la pensée d'Adam Smith

*« Ce n'est pas de la bienveillance du boucher, du marchand de bière ou du boulanger que nous attendons notre dîner, mais bien du soin qu'ils apportent à leurs intérêts. Nous ne nous adressons pas à leur humanité, mais à leur égoïsme ; et ce n'est jamais de leur besoin que nous leur parlons, c'est toujours de leur avantage »* (la Richesse des Nations). On a déduit à tort de cette phrase que Smith pensait que l'égoïsme ou l'utilitarisme pouvait garantir une bonne société.

- Le même Smith disait

*« L'homme, selon les Stoïciens, devrait se considérer non pas comme séparé et détaché de tout, mais comme un citoyen du monde, un membre de la vaste communauté qu'est la nature... Dans l'intérêt de cette grande communauté, il devrait à tout instant être disposé à sacrifier son propre intérêt »* (Théorie des sentiments moraux).

- La pensée de Smith
  - Les contrats et échanges ont l'expression d'accords mutuellement avantageux
  - Le comportement désintéressé est la marque de l'humain

#### 1.1.4. Réforme Idéologique Tylorienne

Taylor, hormis les sources religieuses de son mouvement, a développé sa doctrine du management en mettant la science comme système moral, pour remplacer ce qu'il estimait morbide dans la religion conventionnelle (Merkel, 1980: 40-1). Il a, par ailleurs, estimé que les gouvernements et les services publics représentaient un site de choix pour l'application de ses principes de contrôle et de motivations.

Ce courant tentait de transformer à la fois les gouvernements et l'industrie par des ingénieurs-managers formés en systèmes d'observations méthodiques et de motivations rationnelles, en réaction à l'exclusion et à la gestion archaïque.

#### 1.1.5. Public Management des années 80-90

Ce mouvement a mis l'accent sur la production, l'engineering et le leadership managérial plutôt que la régulation bureaucratique qui est l'essence-même d'un gouvernement exécutif. Deux traditions sont reconnues : benthamite et tayloriste. Millet (1954: vii-viii) distinguait deux problèmes, en favorisant le second ;

- politiques et d'administration publique : mise en place d'une responsabilité institutionnelle et constitutionnelle
- de management : les questions les plus prosaïques pour « faire faire »

De même, Andrew Dunsire et Richard Chapman (1971:17) avaient une réflexion similaire sauf qu'ils distinguaient deux styles ou traditions en favorisant le premier ;

- Benthamite et Tayloriste
- Macaulayte et Briges

Par ailleurs, le mouvement du public management des années 80-90 engendra, à son tour, de l'antagonisme sous formes de réactions anti-managériales de toutes sortes. Les caméralistes ont été contrés par une nouvelle génération de juristes qui estimaient que la primauté du régime de droit, qui a succédé à l'absolutisme, résidait en la dotation de juristes plutôt que de managers.

L'utilitarisme de Bentham et Shadwick a été influencé par le mouvement chinois du Mandarinisme qui favorise un régime de savant/intellectuel laïque plutôt que celui des connaissances utiles.

Le Taylorisme a également connu le mix de la ferveur quasi-religieuse et de la dénonciation qui n'a pas cessé d'entourer la notion de Public Management depuis le début. Le Management Scientifique était pratiqué par plusieurs États aux États-Unis et était devenu un paradigme pour le régime communiste en URSS, introduisant ainsi le contrôle de gestion et le paiement à la performance, lesquels ont connu une grande opposition. En effet, le syndicat des services publics a « monté » une guerre contre le management scientifique et a fait que des éléments du système de Taylor soient interdits par le congrès du gouvernement fédéral américain après 1912 (Merkle 1980: 29 et 271). Le mouvement du PM des années 80-90 a subi l'interdiction du terme

management et managerialisme en Angleterre dans les années 1990, suite à l'utilisation provocatrice du terme par la gauche. Cependant, dans ce même pays, Michel Heseltine, Ministre de la couronne, a déclaré en 1980 que *l'Ethos* (management étiq) devrait construire une ligne de vie nationale.

De plus, le PM des dernières décennies a connu différentes réactions anti-managériales de la part des juristes, syndicats et organisations professionnelles (éducation et santé) partisans de la vision Wébérienne. Cette vision de la bureaucratie était régie par des règles qui soutenaient que les écoles de PM minimisaient la responsabilité et l'éthique des fonctionnaires. Ainsi, plusieurs savants ont vu l'expansion de la portée du management sur le gouvernement comme un problème et non comme une solution. Un exemple de ce dernier type d'hérésie est Shan Martin (1983) qui a présenté le modèle de "manager sans managers" pour plusieurs types de services publics opérationnels. Il soutenait que les réductions devraient être adressées vers les managers de façon disproportionnée et que les coopératives de travail de groupe devraient être encouragées. Walter Kikert (1997) a dénoncé cela, considérant que l'approche Anglo-Américaine du PM était étrangère aux gouvernements exécutifs et au service public de l'Europe continentale qui avait une approche centrée sur les lois.

Une troisième forme du mouvement social et quasi-religieux du PM est la combinaison d'idées et d'intérêts. Les doctrines de Peter Aucoin (1990) comprenaient un mélange d'idées d'économie institutionnelle et de management d'entreprise, mais leur nouveauté et cohérence ont été très controversées. Pour ce qui est du côté "intérêt" de l'équation, le managerialisme comme un mouvement qui reflète les intérêts et les idéaux des managers en tant que groupe, a été déjà discuté au moins depuis la révolution managériale de Burnham en 1941.

La quatrième forme du mouvement social résidait en la présence d'un style rhétorique et d'une idéologie distinctive, ou d'une vision universelle qui lie l'étiologie, la politique et la prophylaxie. La dimension rhétorique d'argument managérial a été très explorée par des auteurs comme Hood et Jackson (1991) et Huczynski (1993).

Même si le débat sur les managers, comme un groupe d'intérêt est loin d'être nouveau, l'une des caractéristiques qui semble distinguer le mouvement le plus récent du PM est l'étendue du "New PM" qui a grandi avec le mouvement. Le développement inter-lié des conseils, de technologies de l'information et de la distribution a également changé le contexte (Margetts 1999).

Reste à savoir si ces dernières fonctions vont causer de l'instabilité ou vont plutôt donner une plus grande étendue au PM que celle de ses prédécesseurs.

## 1.2. Réformes de l'administration française : changement et résistance

### 1.2.1. L'administration française

L'administration française est traditionnellement caractérisée par un système hiérarchique centralisé qui incarne le pouvoir et la légitimité de l'État, et les intérêts généraux de la nation (Stevens, 1996). Cela tient son origine du modèle administratif Napoléonien qui intervient sur tous les aspects de la vie socioéconomique de la nation française (Knapp et Wright, 2001). La structure organisationnelle de l'administration française se forme principalement au niveau central par des ministères qui se ramifient en structures locales à travers les 18 régions et 96 départements du pays.

Le mode opératoire traditionnel fait que le niveau central prescrive une politique et des objectifs, mais également met à disposition les moyens de les appliquer et de les atteindre (Jones, 2006). Ce type hiérarchisé de relation de travail est mené par des hauts fonctionnaires considérés comme l'élite de la nation. Cette élite est Formée principalement à l'Ecole Nationale d'Administration et dans des écoles d'ingénieur tel que Polytech. Elles sont perçues comme étant qualifiées à former une élite à la définition de l'intérêt public que l'État devra produire (Rouban, 1993). Cependant, cet élitisme fait que ces hauts fonctionnaires soient déconnectés du terrain et de la vie sociale (Cole, 2005).

Le caractère hiérarchique et centralisé de l'administration française, étayé par une forte tradition légaliste est appuyé par une notion de service public propre au pays. C'est dans ce cadre du service public à la française que se forment les bases des principes opérationnels du système administratif français (Clarck, 2007; Cole 2000). À partir de perspectives légales, l'intérêt public requiert du service public une comparabilité et une qualité équivalente, en dépit de la localité où il est fourni (Clarck, 1998). Des contrôles réguliers sont menés, afin de s'assurer de la bonne délivrance du service public, par un inspectorat dans un système de juridiction administrative et financier, respectivement le conseil d'État et la Cour des comptes (Oberdorff, 1998). Les deux prestigieuses instances de contrôle sont l'Inspection Générale des Finances qui contrôle la dépense publique et l'Inspection Générale de l'Administration qui contrôle les activités des ministères et des préfectures en matière de procédures et d'application des lois. La cour des comptes, quant à elle, est responsable du contrôle en aval de la dépense publique en matière de conformités pécuniaires avec les procédures en vigueur. La Conseil d'État est la plus

haute juridiction en charge des affaires relevant du droit public, ses arrêts sont une source de droit et sont ainsi considérés comme jurisprudence.

Il existe également un autre contrôle minutieux imposé aux ministères dans leurs champs de compétence en matière budgétaire, il est exercé par le ministère du budget par voies d'autorisations. En effet, chaque ministère est dans l'obligation de solliciter des autorisations de dépenses dans le cadre de l'exécution de son budget. Dans ce sens, le ministère des Finances est traditionnellement habilité à exercer un contrôle sur le plan budgétaire de chaque ministère, ce qui constitue une sorte de management et de contrôle bicéphales (Quermonne, 1991). Cela a bien évidemment une conséquence sur la capacité opérationnelle de la gestion des ministères. Cette réduction de la capacité de manœuvre met en avant l'intérêt pour le respect des procédures au détriment de la recherche de l'optimisation de la gestion ou encore de l'amélioration de la productivité (Stevens, 1996).

La notion de service public ainsi que le rôle des acteurs publics, à savoir les fonctionnaires sont clairement indiqués dans le code civil de 1946. La loi tend à s'assurer que les termes et les conditions de recrutement pour les fonctionnaires soient égaux, comparables et en phase avec le système administratif français. Dans le cadre de leurs obligations, les fonctionnaires sont sommés de respecter quatre principes (Delblond, 1994; Rouban, 1996). Il est demandé aux fonctionnaires de prendre leurs responsabilités, eu égard aux devoirs qui leur sont assignés par leurs postes et de se conformer aux ordres de leurs supérieurs à moins que ceux-ci ne soient illégaux et/ou contraires à l'intérêt public. Il leur est par ailleurs interdit d'exercer plus d'une fonction dans le secteur public, et encore moins dans le secteur privé. Et enfin d'avoir un comportement, même hors du cadre de travail, qui ne porte pas préjudice à la réputation de l'administration. À partir de là, la notion de service public procure une logique d'appropriation de l'intérêt général par le comportement organisationnel des acteurs publics, quant à l'acquiescement de leurs responsabilités.

### 1.2.2. Des réformes sous pressions

Depuis les années 80, l'administration française a été sujette à un certain nombre de pressions qui voulaient la voir se restructurer et réformer ses procédures. L'effet de l'eupéanisation et l'intégration dans l'Union Européenne a fait émerger une politique nouvelle qui dépassait le seul enjeu des responsables politiques et leur vision du service public. Avec l'émergence de cette vision supranationale, l'Europe laisse entendre aux pouvoirs publics que les exigences de l'union sont telles que la décentralisation est un aspect de la gestion, lequel doit être mis en avant, en

particulier, la décentralisation vers les régions (Oberdorff, 1992). De plus, les politiques monétaires européennes requièrent une attention particulière aux budgets, et delà à la dépense publique. En effet, la réduction de la dépense publique est singulièrement considérée comme un enjeu quant à sa conformité aux exigences de l'Europe. Cela a produit au système administratif français un sérieux problème dans la reconsidération de son modèle de service public (Muller, 1992).

En 1982 et 83, les tentatives de réformes pour la décentralisation ont représenté en elles-mêmes des pressions. Il s'agit d'une deuxième forme de pressions. Ces réformes ont produit une autonomie sans précédent au niveau local : régions et municipalités. Les communes ont acquis la responsabilité de l'urbanisme, la construction et la maintenance des infrastructures, mais aussi l'équipement de l'éducation pour le cycle primaire. Les préfetures ont pris la responsabilité des transports, de l'enseignement secondaire et du service social. Enfin, les régions, quant à elles, sont responsables de l'enseignement supérieur, de la formation professionnelle, et dans une certaine mesure, des autres secteurs conjointement avec les autres niveaux. En somme, la gestion de l'État a vraiment connu une souplesse et un rapprochement avec la base de la société (Negrier, 2000; Duran et Thoenig, 1996).

La réforme, à travers cette décentralisation, a constitué cependant un changement conséquent dans la tradition française en ce qui concerne sa composante administrative, celle-ci, d'ordinaire, était représentée au niveau local (De Montricher, 1995) par les préfetures, en tête des départements, et non par les représentations populaires telles que les régions et les municipalités. Les autorités locales sont désormais appelées à améliorer leurs compétences et celles des acteurs économiques locaux avec des moyens de plus en plus locaux. Ceci représente un accélérateur de développement qui permet de donner un souffle aux institutions locales et aux populations. L'effet sur le service public est qu'il s'agit maintenant de construire un champ de compétences autour des différents acteurs locaux, avec une vraie politique de réseau local. Cela veut dire bien évidemment que l'influence du pouvoir local s'accroît et par conséquent, une émergence d'une politique orientée vers la base est observée (Gremion, 1992).

Une autre pression qui a suscité le changement et qui est à l'origine d'un malaise au sein des agents publics. En effet, les fonctionnaires voyaient un déclin ou un recul dans la considération socioprofessionnelle des statuts de leurs emplois au titre d'opportunités limitées (Bodiguel et Rouban, 1991; De Montricher, 1991). A l'opposé, le secteur privé était perçu comme un vrai eldorado (Chevalier, 1988). La question de carrière était telle qu'elle présentait peu de

motivations et d'encouragement, à l'exception des hautes fonctions réservées exclusivement à une certaine classe.

### 1.2.3. Processus de réformes de l'administration française

En réponse aux pressions déjà citées, les gouvernements successifs se sont embarqués dans différents programmes de réformes. D'une part, en raison de la combinaison d'un conservatisme inhérent au niveau politico administratif, lequel a mené à une résistance au changement d'une part, et d'autre part, suite à une incapacité du niveau opérationnel à maîtriser la conduite de son propre changement. Ceci a bien évidemment limité l'impact des réformes sur le système administratif français.

#### 1.2.3.1. Réformes administratives durant les années 80

Les années 83 et 84 ont été une période critique pour la réforme administrative française. Celle-ci a été symbolisée par un éloignement des approches classiques quantitatives, qui cherchaient alors une croissance à tout prix. Désormais, la vision tend vers une approche plus qualitative qui met en avant une efficiente utilisation des ressources existantes, face à une contrainte budgétaire (Chevallier, 1988 ; Albertini, 2000 ; Steevens, 1988 ; Barouche et Chevas, 1993). Le changement de stratégie a été rendu nécessaire par les mesures d'austérité introduites en France en réponse aux turbulences économiques, dès le début des années 80.

Cette nouvelle approche, de plus en plus qualitative, tire ses origines ou son essence du secteur privé ; incluant les techniques de management en ressources humaines, les outils d'audit, etc. Ceci pour permettre aux fournisseurs de services d'être à même de réduire les ressources nécessaires à la délivrance dudit service en plus de la motivation des agents. Durant cette période, les mesures prises pour réformer avaient pour but de rendre l'administration plus efficiente au travers de l'informatisation des procédés, en vue d'améliorer les pratiques et la simplification des procédures et des textes. Un autre élément influant le processus de réformes était la montée considérable des exigences des citoyens en matière de qualité du service public (Albertini, 2000).

#### 1.2.3.2. Réformes administratives durant les années 90

Les deux réformes majeures connues pendant cette période sont le Renouveau de la Fonction Publique, introduit par le gouvernement Rocard et la Réforme de l'État, menée par le gouvernement Juppé, en juillet 1995. Chacun des processus de réformes avait pour objectif la facilitation d'accès au service public et la mise en place de mécanismes de contrôles, tout en déterminant les moyens par lesquels les politiques de déterminations des objectifs sont

réalisables (Jones, 2006; Cole et Jones, 2005). Plus d'autonomies financières et plus de responsabilités aux niveaux décentralisés ont marqué également cette décennie.

### 1.2.3.3. Réformes administratives durant les années 2000

La réforme majeure de cette décennie a été l'introduction d'une loi qui refondait le régime budgétaire. La Loi Organique relative aux Lois des Finances (LOLF) mise en application le 01/01/2006. L'allocation des fonds budgétaires, sous ce régime, se fait par projets et non par ministère et par exercice. Les projets sont interministériels et étalés sur plusieurs exercices.

Cette loi a par ailleurs d'autres portées, à savoir repenser la vision du service public et les pratiques administratives des fonctionnaires. Elle engage les agents de l'État vers une obligation de résultats en abrogeant l'idée de l'obligation de moyens. Tous les outils managériaux et de gestion mobilisés par le secteur privé sont requis pour les agents publics afin de rationaliser la dépense publique.

## 2. Emergence du NPM

Le néo-libéralisme est souvent associé du passage du *welfarisme* keynésien à un agenda politique associé à la mondialisation. La pression due à la compétitivité internationale et l'efficacité économique a provoqué un recul des activités de l'État providence et a favorisé le fonctionnement sans entraves des marchés. Dans certains pays, en particulier chez les Anglo-saxons, le néo-libéralisme a provoqué un glissement vers un état minimaliste, la déréglementation et la privatisation. Cependant, un effet probablement plus commun est apparu. Il s'agit d'une perception néo-libérale du gouvernement qui implique une distinction floue entre les institutions publiques et privées. Depuis les années 1980, divers pays de l'OCDE ont réformé leurs services publics en s'inspirant des idées tirées des théories commerciales et économiques privées élaborées à partir de la modélisation des entreprises privées (Hood, 1995). Cette vague de réforme est souvent appelée «New Public Management» ou NPM.

Le NPM est né d'un état d'esprit technocratique. Il a été motivé par la demande d'efficacité et de responsabilisation accrues, plutôt que par la nécessité de maximiser d'autres valeurs telles que l'équité, la régularité de la procédure et la participation du public (Gregory, 2007). En conséquence, il a été présenté comme un cadre politiquement neutre. Un cadre d'applicabilité générale, avancé comme un moyen de résoudre les «maux de gestion» dans de nombreux et différents contextes à travers les domaines politiques, les niveaux de gouvernement et les pays. L'idée que l'efficacité qui fait l'objet d'une solution technique séduit les politiciens et les cadres supérieurs confrontés (plus ou moins objectivement) à des contraintes budgétaires.

Ce que nous visons de démontrer ici, cependant, c'est que dans son approche décontextualisée et technocratique, le NPM a tendance à générer des conséquences inattendues. En faisant fi aux contextes moraux et politiques spécifiques, les réformes du NPM tendent à dissimuler l'importance des autres valeurs qui conçoivent la source de légitimité de l'action de l'État, notamment la neutralité financière du service public.

## 2.1. Éléments fondamentaux du NPM

Le label NPM a été inventé par Christopher Hood (1991) telle une abréviation d'un ensemble de doctrines administratives largement similaires qui ont dominé le programme de réforme bureaucratique dans de nombreux pays de l'OCDE dès la fin des années 1970. Dans son article de fond intitulé «Une gestion publique pour toutes les saisons?», Hood (1991: 3) énumère sept préceptes imbriqués qui apparaissent dans la plupart des discussions sur le NPM :

- «Gestion professionnelle pratique» dans le secteur public
- Normes explicites et mesures de performance
- Mettre l'accent sur le contrôle de la production
- Passage à la désagrégation des unités dans le secteur public
- Passer à une plus grande concurrence dans le secteur public
- Recours aux pratiques de gestion du secteur privé
- Mettre l'accent sur plus de discipline et la parcimonie dans l'utilisation des ressources

Il est important de reconnaître que le NPM est un terme vague et les différents éléments suggérés dans ce contexte ne sont pas vraiment compréhensibles dans tous les cas. L'absence d'un élément de cette liste ne dispense pas un programme d'être une stratégie NPM. Pollitt (1995) a avancé que ces éléments constituent une sorte de «facteurs clés» pour ceux qui souhaitent moderniser le secteur public. La prise en compte de ces caractéristiques varie en quelque sorte d'un pays à l'autre. On insiste souvent sur le fait que le NPM est un terme vague. Un concept général utilisé pour désigner un passage de l'administration publique traditionnelle au management public, caractérisé par l'utilisation de mécanismes de marché et un style de management propre aux entreprises. Même si le NPM n'est pas un programme théoriquement cohérent, il est fortement influencé par les idées issues de la nouvelle économie institutionnelle, en mettant particulièrement l'accent sur les spécificités du donneur d'ordre et du prestataire, les spécifications de service et les contrats (Hardy & Wistow 1998). Les gouvernements devraient

moins se concentrer sur la prestation directe de services, mais plutôt sur la nécessité de bien faire les choses, une approche décrite par Osborn et Gaebler (1992) comme «steer not row»<sup>19</sup>.

Hood (1991) considère les origines du NPM comme une hybridation de deux courants de pensée différents. D'une part une «nouvelle économie institutionnelle» qui a contribué à générer un ensemble de doctrines administratives fondées sur des idées de contestabilité, de choix des usagers, de transparence et de mesures d'incitation. E d'autre part, il s'agit de cet effet de mode qui est le managérialisme orienté vers la rentabilité. Ceci est souvent basé sur des approches hybrides néo-tayloriennes supposant un contrôle, une réglementation et une supervision stricte qui s'inscrit dans une nouvelle vague de management. Cette vision est plus optimiste envers les employés. Les acteurs et les gestionnaires motivés sont perçus comme un potentiel qui doit être bien valorisé (Clarke *et al.*, 1995). Cette nouvelle vision de la gestion considère que l'expertise des managers, étant transférable, prime sur l'expertise technique. Elle nécessite un haut degré de pouvoir discrétionnaire pour obtenir des résultats (liberté de gérer). Se focaliser sur le rôle des gestionnaires en tant qu'acteur du NPM représente un changement par rapport à la vision bureaucratique traditionnelle de l'autogestion. Ainsi, on s'éloigne de la «philosophie publique» ou de la «philosophie professionnelle» pour s'orienter vers une attention particulièrement pécuniaire et une incitation spécifique à la performance.

L'union de ces deux visions n'est pas forcément un mariage complètement heureux et sans tensions. Premièrement, les deux perspectives sont basées sur des hypothèses divergentes concernant la nature humaine. Alors que les «nouvelles économies institutionnelles» supposent que le comportement humain est toujours motivé par l'intérêt personnel. Les différents préceptes du management présent dans les entreprises reposent généralement sur l'idée que le comportement humain (le comportement des salariés) peut être influencé et contrôlé par les dirigeants. Les deux ensembles d'idées peuvent également entrer en conflit sur le plan pratique. La liberté des dirigeants peut entraîner les organisations publiques dans une direction plutôt différente que celle de la «liberté de choisir».

La commercialisation et le management de type marchand ont continué à coexister en tant que noyau commun du NPM, étayé et appuyé par la base de la hiérarchie. La distinction entre le donneur d'ordre, désormais pouvoir adjudicateur, et prestataire (Osborne & Mc Laughlin, 2002) sous-entend que le secteur public peut garder le contrôle sur la fourniture de services publics tout en bénéficiant de la possibilité que les prestataires privés produisent des biens et

---

<sup>19</sup> Concept qui stipule que le management suppose un acte de piloter et non pas de ramer à contre-courant

services de qualité. Cette distinction suppose et vise à former un marché. Il s'agit, en l'occurrence de séparer la demande de l'offre. De plus, ce modèle met en avant une obligation de résultat plutôt qu'une obligation de moyen. Ceci entraîne bien évidemment une critique implicite de la bureaucratie wébérienne liée aux règles. L'idée sous-jacente est que la notion de contrôle *ex ante* et processuel des managers du secteur public serait équilibrée par la notion de l'évaluation *ex post* des résultats. Ceci tout en créant plus d'espace et de liberté discrétionnaire aux gestionnaires pour ajouter de la valeur aux services publics. En ce sens, ce modèle de pouvoir adjudicateur / prestataire a été perçu comme un facteur de liberté (du moins pour les managers).

L'idée de la gestion contractuelle, c'est-à-dire que le pouvoir adjudicateur est en mesure de spécifier le niveau et la qualité des services et d'en contrôler la qualité selon les termes du contrat, est l'élément central de la séparation entre le donneur d'ordre et le fournisseur. Selon Almquist (2004), la structure des relations contractuelles est l'un des choix stratégiques les plus importants. Ainsi, les organisations publiques doivent intégrer cette démarche stratégique lorsqu'elles s'inscrivent dans un programme de NPM. La scission pouvoir adjudicateur prestataire est considérée comme une condition préalable structurelle à l'introduction au marché (concurrence entre fournisseurs) dans le service public. Si les organisations publiques doivent concurrencer les entreprises privées sur un pied d'égalité, elles devraient être séparées du principal (l'État) et transformées en unités budgétaires autonomes. Le même argument peut être utilisé pour donner une meilleure vue d'ensemble et une analyse comparative de la prestation produite en interne.

## 2.2. La demande de neutralité et d'applicabilité universelle

La principale préoccupation du NPM est de rationaliser la prestation de services, produire plus pour moins cher. Les partisans du NPM visent à créer un état minimal, en augmentant l'efficacité des politiques publiques, et en transférant les principes du marché et les techniques de gestion du secteur privé au secteur public. L'idée générale d'efficacité n'est pas en soi problématique ou incompatible avec les enjeux publics. Bien au contraire, on peut faire valoir au nom des citoyens en tant que contribuables que le problème de la frugalité dans l'utilisation des ressources est important pour la légitimité de l'administration publique. Personne ne veut un État gaspilleur et inefficace. Cependant, l'efficacité n'est pas la seule et encore moins la principale préoccupation des prestataires de services publics. C'est exactement le problème du NPM. Les doctrines du NPM tendent à se fixer des objectifs clairs et à spécifier les résultats, mais ne reconnaissent pas que l'efficience est un concept relatif basé sur le contexte et la

pertinence. L'efficacité, c'est l'efficacité pour obtenir un certain effet avec un minimum de ressources (Drechsler 2005). Si l'efficacité est la seule valeur, tout type d'activité peut être considéré comme légitime. Même des programmes inhumains et illégitimes. Cet aspect est très problématique en ce qui concerne les doctrines du NPM, c'est qu'elles ne reconnaissent pas l'importance des contextes institutionnels. Les écoles, les hôpitaux et les autres organismes publics sont traités comme des catégories abstraites, sans référence aux buts et objectifs poursuivis. En prétendant être neutre sur le plan politique, le NPM détourne l'attention des aspects moraux et politiques des institutions de protection sociale par exemple. Les questions qui concernent les droits sont réduites au silence. Par conséquent, elles ont été perçues comme étant déconnectées du monde politique et pratique, bien qu'elles soient supposées influencer (Vining et Weimer, 2005).

Dans son article fondateur, Hood (1991) attire l'attention sur l'aspect théorique et étroit du NPM en ce qui concerne la réduction des coûts et l'efficacité. Il soutient également que dans les débats réels sur les conceptions administratives, au moins deux autres ensembles de valeurs sont susceptibles de se produire : les valeurs concernant l'équité et la bonne exécution des tâches et, d'autre part, les valeurs concernant la sécurité et la résilience. Hood (1991) considère ces trois ensembles de valeurs administratives comme des valeurs rivales. Elles sont cependant difficiles à satisfaire. Les valeurs liées à l'efficacité sont relatives à l'appariement des ressources à des objectifs prédéfinis. Une conception organisationnelle orthodoxe pour réaliser ces valeurs est typique aux structures mécanistes, il s'agit de la détermination d'objectifs fixes et vérifiables afin d'assurer un contrôle de sortie. Les valeurs qui mettent l'accent sur l'équité et la bonne exécution des tâches sont liées à l'adéquation du processus gouvernemental et des mécanismes visant à assurer la primauté du droit, tels que les mécanismes d'appel, les exigences d'information publique, les systèmes de contrôle indépendants, etc. La conception organisationnelle appropriée pour réaliser ces valeurs est d'assurer le contrôle du processus de délivrance du service public (plutôt que le contrôle de service rendu aux usagers). Enfin, les valeurs liées à la sécurité et la fiabilité. On s'attend à ce que les prestataires de services publics puissent délivrer le service public même dans les pires conditions, s'adapter rapidement en cas de crise et apprendre des échecs. Pour fonctionner dans des conditions ambiguës et instables, une conception organisationnelle devra reconnaître qu'une agilité est nécessairement attendue. La conception organisationnelle appropriée est une «structure organique» caractérisée par des emplois flexibles et largement définis, une communication verticale et la participation des employés à la résolution de problèmes. Christopher Hood (1991) et d'autres auteurs de réformes

du NPM (Pollitt 1990) se demandaient si la recherche de la frugalité à travers les programmes du NPM réussirait au détriment des valeurs les plus traditionnelles du secteur public liées à l'honnêteté, l'équité, la sécurité et la résilience. .

### 2.3. Le NPM intègre différents contextes de problèmes et différentes voies de réforme

En plus d'offrir un ensemble de doctrines normalisées, le NPM présente aussi, plus ou moins implicitement, des solutions normatives à des problèmes fondamentaux propres au secteur public. Le NPM est apparu comme une solution aux problèmes de rigidité bureaucratique, d'inefficacité et de manque de réactivité. Dans ce contexte, les partisans du NPM s'opposaient à la «bureaucracy», la bureaucratie wébérienne est devenue l'incarnation de tout ce qui ne va pas dans l'administration publique (Gregory, 2007).

Partant de cette perception, les défenseurs du NPM ont tendance à adopter une vision quelque peu déterministe du changement dans le secteur public, selon laquelle les États-providence se sont éloignés des bureaucraties de services publics socialisées vers des marchés fragmentés. Le NPM est présenté comme le seul moteur du changement, ainsi tous les pays doivent se libérer de la bureaucratie. Toutes autres réformes, même si elles sont relativement intéressantes, sont exclues des représentations si elles ne sont pas conformes au modèle de développement du NPM (Shested, 2002). Dans cette représentation, les pays anglo-saxons (Royaume-Uni, Nouvelle-Zélande et Australie) sont considérés comme des précurseurs, tandis que les autres pays, comme la France, apparaissent comme des «retardataires», des «non réformateurs» ou encore, des «réformateurs lents» (Sehested, 2002).

Cette vision biaisée du développement du secteur public a fait l'objet de critiques croissantes. Ceci est à la juste mesure des chercheurs qui prenaient, de plus en plus, conscience des différences transnationales dans les cultures administratives et les trajectoires de réforme. Des efforts ont été déployés pour identifier les différents régimes et modèles d'initiatives de réforme en Europe. Pollit (2004) a estimé que le modèle de réforme français était différent du modèle anglo-saxon et du modèle continental. Plus que d'autres pays occidentaux, la France a choisi d'utiliser les collectivités locales (communes) pour mettre en œuvre leurs politiques de protection sociale après la Seconde Guerre mondiale. Pollit (2004) résume la trajectoire française des réformes comme étant caractérisée par une décentralisation effective de la politique et de l'administration. Ceci, malgré l'importance du secteur public, et ce qu'il

représente comme engagements sociaux du gouvernement envers les citoyens<sup>20</sup>. Au cœur de cette tendance de décentralisation, il y avait une intention de renforcer la démocratie locale et, comme l'a noté Pollit (2004), elle concernait l'intégration des citoyens dans la gouvernance des services publics et l'introduction de nouvelles structures gouvernementales. Dans le cadre du dialogue et la participation, plusieurs conseils et comités ont été mis en place. D'autres chercheurs de l'administration publique ont associé le processus de décentralisation à un effort important d'auto-organisation, d'effacement des frontières entre les limitations du service public et la collaboration des réseaux inter-organisationnels locaux (Johansson et Borell 1999). Contrairement aux idées du NPM, qui reposaient sur la méfiance, les relations contractuelles et la concurrence, les idées de la réforme française reposaient sur la confiance et la collaboration.

Ce qui est important de noter ici, est que dans cette perspective de dépendance contextuelle et pathologique, la présomption standard du NPM s'avère hâtive. Selon cette présomption, le secteur public était dominé par de grandes bureaucraties centralisées et soumises à des règles. Ceci reflète une identification inexacte de l'ère française pré-NPM. Lorsque les réformes du NPM ont été mises à l'ordre du jour dans les municipalités des années 1990, elles ont été intégrées dans un régime de service caractérisé par l'autonomie, la flexibilité et la discrétion.

#### 2.4. Contextualisation du NPM

Les origines du NPM sont communément associées à la domination des gouvernements néolibéraux dans les années 1980, en particulier avec le régime Thatcher au Royaume-Uni et les réformes managériales en Nouvelle-Zélande et en Australie. Toutefois, le NPM s'est démocratisé devenu populaire dans la plupart des démocraties occidentales dès les années 1990. Ceci a été motivé par une industrie internationale de conseil en plein essor (Saint Martin, 2005), par des institutions financières, telles que la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (Dreschler, 2005), et surtout à travers leurs rapports de gestion publique (Sahlin Andersson, 1998). La portée mondiale des idées du NPM a été impressionnante. La décentralisation est en partie considérée comme une conséquence des traditions historiques et de longue date de la démocratie, mais pas seulement. Il s'agit également de l'enjeu et la complexité de l'engagement social de l'État. En effet, cet engagement de délivrance de service public exigeait une délégation et une décentralisation considérables vers les collectivités

---

<sup>20</sup> On considère que la structure décentralisée est en partie une conséquence des traditions historiques de longue date de la démocratie locale et en partie parce que la taille et la complexité de l'énorme engagement social exigeaient une délégation et une décentralisation considérables des fonctions opérationnelles (Premfors, 1998)

locales. Les idées principales étaient mises en œuvre à des degrés différents selon différents rythmes de réformes.

Une constatation générale dans la recherche sur les réformes du NPM peut être, en outre, mise en avant. Il s'agit du degré de variation des visions du service public propre à chaque pays et les champs politiques existants. Les réformes sont accélérées lorsque la portée des discours politiques est orientée vers la recherche de la légitimation de l'action publique. Ainsi, des mesures et décisions spécifiques devraient être prises en matière de réformes sans omettre de mesurer les impacts (Christensen & Lægreid 2009). Dans l'anthologie complète de «The Oxford Handbook of Public Management», les auteurs résument que les protagonistes du NPM doivent faire attention à distinguer les différents niveaux d'introduction des réformes. Que les idées du NPM soient vulgarisées par la presse, par exemple, ne signifie pas qu'elles peuvent nécessairement être soutenues. La mise en œuvre du NPM par la classe politique et le fait de lui donner le statut de livre blanc dans le cadre d'une volonté ministérielle ne signifie pas qu'il sera mis en pratique par les fonctionnaires de la base. Il n'est pas nécessairement facile de déduire qu'un changement de langage des fonctionnaires donne lieu à des changements plus profonds de valeurs et de comportements (Pollitt, 1995, Ferlie *et al.*, 2005).

Toutefois, il est trop simpliste de rejeter le NPM telle une rhétorique vide ou une promesse creuse qui sont prônées par le niveau institutionnel et ignorées par la couche locale. Le langage du NPM a en effet des conséquences «réelles» dans le sens où il produit de nouveaux rôles et de nouvelles façons de se comporter pour les fonctionnaires. Par ailleurs, il convient de reconnaître que les principes abstraits peuvent être traduits de différentes manières et que les motivations créent et limitent les processus de travail dans le cadre de différentes visions. Les contradictions entre les différents éléments des programmes du NPM tendent à créer des tensions et des dilemmes pour ceux qui les vivent et y travaillent. Ainsi, comme le soulignent Clarke et Newman (1997: 102), *«les discours les plus anciens et les positions et identités associées, les différences constitutionnelles, les modèles d'institutions, les cultures administratives et les circonstances économiques sont quelques-unes des principales sources de réformes. Le contexte historique-institutionnel et le style national de gouvernance influencent évidemment la manière dont les réformes du NPM sont mises en œuvre. Par exemple, on suppose généralement que les réformes du NPM étaient plus compatibles avec la culture traditionnelle des pays anglo-saxons qu'avec la culture de certains pays d'Europe continentale. Ils ne s'attardent pas seulement par nostalgie, mais parce que les pratiques*

*spécifiques continuent de les exiger* ». Par conséquent, il peut être utile de penser que le NPM tend plutôt à remplacer les précédents régimes professionnels bureaucratiques.

Dès lors que les chercheurs ont exploré la mise en œuvre du NPM dans différents contextes nationaux, ils ont, de plus en plus, pris conscience des difficultés à considérer le NPM comme un programme cohérent agissant comme un moteur unique du changement. Afin d'acquérir une compréhension globale de la dynamique complexe du changement, il a été soutenu que les réformes du NPM devraient être considérées comme interagissant en se chevauchant avec les moteurs concurrents du changement (Wise, 2002). Par conséquent, les changements institutionnels seront générés par des tensions plutôt que par des programmes de réformes unidirectionnelles, ainsi les changements pourraient avoir des conséquences intentionnelles, parfois inattendues (Newman, 2001).

La recherche au niveau méso, centrée sur les rôles et les tâches des gestionnaires et des professionnels du secteur public, démontre comment les nouvelles idées de gouvernance sont corrélées à des discours plus traditionnels tels que ceux du professionnalisme et du légalisme. Les idées et les discours ne s'inscrivent pas dans un contexte de *tabula rasa* mais dans un monde social déjà imprégné de sens et d'un jargon propre (Halford et Leonard, 1999). Ils ne fonctionneront jamais simplement comme une cascade d'incitations réglementaires introduites à partir du haut, mais devront passer par le niveau institutionnel qui doit être considéré comme une base de contraintes et de créativité (Clarke et Newman, 1997). Les efforts vitaux du NPM peuvent être freinés ou remodelés par des professionnels qui cherchent à protéger leur propre agenda politique préexistant.

## 2.5. Le NPM, un outil de rationalisation et de régulation

Ce détour historique que nous avons abordé est nécessaire pour comprendre l'évolution formelle des réformes du NPM. Lors de la vague de réforme mondiale du NPM, la France a fait que les collectivités locales puissent bénéficier d'une décentralisation à la fin des années 1990. A ce moment-là, elles supportaient déjà les restrictions imposées par le gouvernement. Plusieurs initiatives ont été prises pour assurer l'applicabilité de droits d'accès à un service public de qualité et contrôler les fournisseurs de services. En conséquence, une formalisation des procédés de travail et de performance a été mise au point.

En ce qui concerne les notions de NPM, mises à la disposition des organismes publics, une modernisation des pratiques. Un certain nombre de politiciens aux niveaux local et central (principalement de droite) se sont enthousiasmés de la concurrence, des mécanismes de marché

et des modalités d'appel d'offres. Cependant, dans la pratique, les éléments de réforme qui leur ont été proposés dans le cadre du NPM ont été évalués à la lumière des exigences de responsabilité du gouvernement. Les organismes publics se sont retrouvés avec des stratégies de NPM plus souples, non pas parce qu'elles prévoyaient d'offrir des services et de créer une concurrence aux prestataires privés, mais parce que ces notions semblaient bien être en phase avec l'objectif général de rentabilité et avec les nouvelles réglementations budgétaires. La séparation des fonctions de donneur d'ordre et de prestataire était liée à de multiples arguments. Il s'agissait d'un meilleur contrôle des coûts et d'une meilleure gestion de la qualité. Les autorités étaient désormais à même d'exiger une certaine qualité, la contrôler et la gérer sans lien de dépendance. Aussi, la séparation de la planification et de la délivrance de service public était également supposée améliorer la capacité de la personne publique à traiter les nouveaux aspects juridiques et formels de la prestation. Ceci suppose, peut-être à tort, que les évaluateurs spécialisés dans la délivrance du service public seraient en mesure d'avoir une vision plus détachée des besoins des usagers que les agents publics (Blomberg, 2004). Enfin, en raison de qualifications spécialisées et de meilleurs outils d'évaluation, les prestataires de services devaient fournir aux bénéficiaires du service des prestations adaptées à leurs besoins. En l'occurrence, plus de pouvoir leur est conféré en tant que consommateurs. Contrairement à la conception implicite de l'équité, les organismes publics considèrent la notion d'équité comme un ensemble de normes qui correspondent à une justice procédurale. Les mutations apportées ainsi par le NPM se traduisent donc par un changement dans les relations entre les citoyens et l'État. En accord avec Rothstein (1998), nous pouvons dire que les réformes ont ainsi transformé le service public d'un modèle communautaire fondé sur des relations floues entre l'État et les citoyens vers un modèle libéral selon lequel les citoyens sont considérés comme des détenteurs de droits autonomes.

### 3. Légitimité de la Gestion Publique dans un contexte d'externalisation

Smith représente le fondement de la pensée économique moderne. À ce titre, il sera intéressant de s'y référer pour légitimer la gestion publique, afin de se positionner quant à la pertinence d'une éventuelle externalisation. Que peut-on tirer des enseignements d'Adam Smith ? Avant tout, le management public, en tant que science, fait débat par manque de textes fondateurs unanimement admis, laissant ainsi des interrogations sur sa propre légitimité. En effet, le concept de légitimité renvoie à deux questions, articulées selon la légitimité de son existence et celle de son fonctionnement (Bartoli, 1997). La pertinence serait ici de repositionner le débat. Définir le Management Public est un exercice non aisé, du fait de la transversalité de son champ.

Orange propose en 1999 trois sources principales, à savoir : l'administration publique qui s'occupe de la régulation, la gestion publique qui s'intéresse à la performance et enfin, l'économie publique qui cette fois constate le bien-public (Orange, 1999). Si les variantes des origines du concept Public Management (PM) divergent quant aux théories des organisations, des sciences administratives ou encore de la comptabilité et des finances publiques, elles convergent toutefois autour d'une approche gestionnaire. Même si la littérature est pauvre dans cette optique, à comparer avec « l'approche administration publique et économie publique », le management public semble être fondamentalement gestionnaire, se référant ainsi à plusieurs disciplines connexes (Bartoli, 1997). Il s'agit de s'intéresser à l'efficacité et à l'efficience, tant sur les aspects intra-organisationnels que sur les aspects d'évaluation des politiques publiques. Quant à l'approche concernant l'économie publique, nous percevons le service public comme étant une anomalie de marché. En conséquence de quoi, aucun résultat optimal ne naît naturellement de l'intérêt individuel. L'État se substitue ainsi au marché par son action.

L'intérêt serait de reconnaître des particularités du secteur public par opposition au privé. En effet, deux paradigmes émergent des spécificités du Management Public (Meyssonnier, 1955) selon la nature des biens générés et la finalité recherchée (Ferlie, 1992). L'intérêt serait général. Tandis que, dans le secteur privé il tend vers une finalité de bien-être individuel voire de groupe restreint. Ainsi, le PM serait le management de la puissance publique qui encadre la délivrance des services et biens publics dans un cadre de politiques souveraines.

Par ailleurs, une autre tendance reconnaît une similarité entre secteur privé et public (Boyne, 2002). Une autre vision de Louart (1997) qui avance qu'il existe un continuum public-privé, la pertinence serait d'appliquer les méthodes les plus performantes de l'un sur celui qui manifeste le moins d'efficacité, en prenant en compte l'historique et la culture.

Adam Smith fonde, en outre, sa réflexion, en matière de politique économique, sur l'activité de marché qui stipule que devant une situation de concurrence, l'offre et la demande ajustent le prix sous l'influence d'une force qu'il dénomme la "main invisible". En plus de la division du travail et du rôle de la monnaie, l'État ne devrait-il pas se dégager des anomalies de marché, comme cité plus haut, pour se consacrer à ses activités régaliennes ?

### 3.1. Suprématie de l'État

Les secteurs public et privé manifestent une quasi-impossibilité de distinction organisationnelle et opérationnelle, depuis maintenant deux décennies. Cela a donné lieu à une multitude d'études lancées dans le domaine. En effet, il est observable que les organisations privées se voient de

plus en plus amenées à gérer des activités dites de service public, déléguées par les administrations publiques et intégrant, ainsi, en leur sein une nouvelle configuration. Ces partenariats public-privé donnent naissance à une confusion entre organisations privées et publiques, difficilement classifiables, le cas échéant (Rhodes, 1997). Il peut découler de cette vision la notion de valeurs perçues, laquelle est intimement attachée aux services publics.

L'émergence de l'État-providence signe la séparation avec la perception libérale de l'État, tel un État gendarme ou un État « gardien de nuit ». Cet État gendarme ou État gardien de nuit amoindrit le rôle de l'État. Cependant, l'État-providence accorde à l'État une place prépondérante dans la vie économique et sociale, car il doit répondre aux contraintes sociales.

De nos jours, cette notion pourrait englober deux sens. Dans son sens large, défendu par les détracteurs du rôle excessivement important détenu par l'État, le concept fait référence à l'État interventionniste, lequel s'est institutionnalisé dès la seconde grande guerre. Par contre, dans son sens étroit, l'État-providence détient une intervention cadrée afin d'assurer une prise en charge globale des activités de solidarité.

Par ailleurs, ce concept d'État-providence met en évidence, d'une façon explicite, l'émergence de nouvelles attributions de l'État moderne : se soucier du *welfare* des citoyens, et ne plus se restreindre à la sécurité, à la justice, à battre monnaie, ainsi qu'aux relations internationales ou bien encore d'engager des guerres. Deuxièmement, il propose une rationalité et un objectivisme du droit au soutien. Ceci est représenté par la transformation d'une solidarité subjective (j'agis "pour en avoir le cœur net") vers une solidarité objective, basée sur les droits des populations et/ou de la force travailleuse. Enfin, ce concept met en avant le fait qu'au sein des États-providence, dès lors que les solidarités basiques sont altérées, les populations, et souvent même les résidents, pourront faire appel à la puissance publique, qui émane de la solidarité globale. Selon les propos de Polanyi (1944), l'émergence de l'État-providence veut dire que la redistribution de l'État remplace la logique de mutualisme et celle du marché. Pour la vision de Polanyi (1944), le postulat de réciprocité présume une société de destin. L'interprétation de la société de référence peut se modifier d'après les communautés et leurs styles d'aspects sociaux. La famille, les lignées, la congrégation, le village, la société ethnique pourraient, à tour de rôle, représenter des fondements majeurs de la solidarité entre semblables. Au sein des sociétés fondées sur le communautarisme, le soutien réciproque est régulièrement consolidé par une règle d'honneur qui exige d'apporter de l'aide à ses semblables. Cependant, cette application est interrompue à partir du moment où elle implique des éléments exogènes au groupe de référence.

Elle contribue au renflouement continu du lien social et serait altérée dès lors que ce lien social est rompu, suite à des conjonctures et/ou événements inhabituels, tels que les guerres, les épidémies, l'éclatement communautaire, etc. A contrario, la redistribution fait référence à une sorte de protectorat social aménagé du haut vers le bas : des fortunés, des forts, des institutions ou encore de l'État vers les démunis ou les citoyens défavorisés. Robert Vuarin (2000) décrit les sociétés africaines actuelles comme un modèle social recourant à ces deux types d'assistance et d'entraide.

De nombreuses recherches ont expliqué le transfert de la réciprocité en redistribution et, par conséquent, l'émergence des États-providence à travers des prétendus historiques objectifs. D'après leurs défenseurs, le développement industriel et technologique, ainsi que l'urbanisation immodérée manifestent des répercussions déstructurantes. Les formes préindustrielles d'évolution de la communauté basée sur la famille, l'ethnie, les collectivités s'avèrent révolues. La communauté est, par ailleurs, dans l'obligation de créer des analogues rationnels, comme les services de santé ou de sécurité sociale, à partir de ces groupes qui sont caduques ou ne sont plus à même de répondre aux attentes de la société. Les groupes primaires tels que la famille, les clans ou les communautés villageoises ne semblaient plus être compétents pour garantir le bien-être de leurs partisans, particulièrement lorsqu'ils sont des plus vulnérables (maladie, vieillesse, etc.). Aussi, les communautés culturelles sont inaptes à endosser ce rôle. La collectivité publique s'est vue progressivement dans l'obligation de répondre aux besoins de ceux qui ne pouvaient plus se prendre en charge d'une façon autonome. D'autre part, l'émergence des États-providence est une réponse à la fois aux manques d'efficacité et de solidarité dans les actions communautaires primaires, mais également à la laïcisation des sociétés. En effet, la providence de l'État se substitue à la providence divine. La construction des États-providence vient en réponse, sans aucune équivoque, à des besoins objectifs. La pauvreté, les entraves que vivent les personnes âgées, l'inquiétude inhérente à la maladie et le défaut d'y faire face, en engageant seulement les ressources du ménage légitime l'implication des établissements publics. Toutefois, il n'est pas possible de rendre compte de la construction des États-providence, de leurs distinctes structures et de leurs échelles interventionnistes en se basant sur les difficultés auxquelles les sociétés ont fait face à travers leurs différents âges. Tel que le démontre Hecló (1974), dans son livre célèbre, *Modern Social Politics in England and Sweden*, les politiques sociales répondent moins aux problèmes sociaux en eux-mêmes qu'aux politiques menées auparavant dans le secteur, lequel avait pris la forme d'un héritage institutionnel.

Par ailleurs, le recours à l'altruisme et la solidarité pour expliquer l'équilibre social est trop restrictif. A différentes phases de l'histoire, et au sein de multiples de sociétés, l'objectif de remettre la paix sociale, ou d'affirmer les pouvoirs sur les populations, dépasse de loin les intérêts moraux. En Europe, en luttant contre le féodalisme et l'Église, les familles monarques ont distribué beaucoup de leurs richesses pour ramener à leur rang des fidèles sujets. Tout comme l'Église et les détenteurs de titres de seigneuries qui se sont vus sacrifier leurs richesses pour garder leurs vassaux et leurs Assistances. La recherche de l'ordre est intrinsèquement liée à la recherche de la paix sociale dans l'œuvre de Napoléon III, de Bismarck ou, plus tard, de Peron en Argentine.

La particularité des États-providence contemporains ne s'identifient pas seulement à ce qu'ils proposent comme protectorat à des populations livrées autrefois à l'insécurité sociale. Ils ne s'identifient pas non plus au simple fait que l'État endosse alors la responsabilité d'une protection autrefois garantie par d'autres instances. Celui qui est à présent défendu n'est pas une personne particulière, mais des droits à travers des lois communes. Autrement dit, alors qu'au sein de ses sociétés, dénuées des droits sociaux, les individus demeurent sous curatelle sociale dépendant, ainsi de la solidarité des autres (mutualité, charité ou encore entraide décidée). Au sein de l'État social, il est nécessaire et suffisant d'intégrer des couches sociales déterminées (malade, infirme, retraité, sans-emploi, démuné) afin de jouir du droit aux subventions et/ou pensions. Conséquemment, de nos jours dans la plupart des pays d'occident, la population jouit d'une protection sociale tout à fait large contre la maladie, l'inactivité après un certain âge ou encore la rupture de l'emploi. Cela pourrait être conditionné à la participation des citoyens, en contribuant à une caisse d'organisme compétent, du simple statut de ressortissants ou encore à l'étude de leur degré de précarité. En général, les citoyens se voient jouir d'assistance en matière d'habitation, d'éducation ou pour pallier à certains problèmes familiaux. Tous ces droits représentent le modèle symbolique de l'État-providence contemporain, lequel est en continuelle recherche de mise en œuvre. En se référant à l'étude du sociologue Gøsta Esping-Andersen (1999), il est recherché un démantèlement du marchandage dont est victime l'homme dans les sociétés adoptant le capitalisme comme modèle économique. Ainsi, l'État-providence reflète un mode de "capitalisme humanisé". Dans ce modèle, l'homme serait bénéficiaire d'une compensation rémunérée, dès lors qu'il est hors circuit économique ou ne correspond plus à l'offre du marché du travail pour des raisons de santé, de compétences ou d'âge. Plus encore, une attention lui est consacrée s'il ne dispose pas ou plus de moyens conséquents pour subvenir à ses besoins les plus vitaux. Par ailleurs, le

citoyen se voit accéder à des prestations sociales et sanitaires moins coûteuses que celles qu'offre le marché. Cela mène sensiblement à de manifestes conséquences. En effet, nous pouvons disséquer principalement, à travers l'histoire des sociétés et de leur protection des individus, ce qui s'inscrit dans l'altruisme, le paternalisme ou le clientélisme social.

La mise en œuvre de l'État-providence n'a pas abouti d'une façon progressivement constante. En se positionnant sur un angle historique et globalement mondial, l'évolution des États-providence pourrait être sectionnée en trois principales phases représentant ainsi les séparations à la suite de chaque conciliation sociale.

En premier lieu, la séparation a été jointe à l'impulsion des assurances sociales pour les travailleurs. D'un côté du diagnostic de la période 1870-1935, cela a constitué incontestablement un nouvel ordre donnant lieu à un commencement dans les transformations des enjeux sociaux. La question qui se présentait n'était plus d'ordre à s'intéresser aux populations, ne tenant pas compte des liens sociaux (nécessiteux, démunis, populations sans foi ni loi, individus présentant un danger, malheureux, etc.), mais plutôt inhérente à des citoyens inscrits dans la civilisation moderne, intégrant la logique de travail qui émerge dès la période de la révolution industrielle. Aussi, en admettant les États-providence, nous visons par cela l'État interventionniste qui peine à pallier ou à faire reculer la précarité des citoyens. Une précarité émergente d'un processus historique lointain qui remonte à la grande dépression médiévale (XIV-XV siècle) d'après Robert Castel (1995). Il semble également légitime de faire référence à la fin du XIX siècle comme point d'ancrage d'un nouveau paradigme. Il s'agit d'une étape qui s'inscrit pendant la période de la révolution industrielle européenne, dans un modèle d'ouverture de marchés, d'appauvrissement de la classe travailleuse et d'accroissement du socialisme en tant que mouvement. Au sein de la quasi-totalité des pays, les érudits savent pertinemment que les précédentes politiques sont inappropriées et que le devenir des travailleurs devrait être pris en charge. Cette étape d'apparition des nouvelles politiques reste, de même et bien évidemment, fournie en conflits. Pendant la totalité de cette phase, ce concept prend de l'ampleur. L'importance de démocratiser la protection sociale et d'en assurer son affirmation s'impose de plus en plus. Cela exige, évidemment, pour un grand nombre de protagonistes, de spécialistes et de politiciens, un appel à une mobilisation conséquente de ressources et du corps social pour tous les pays. On relève que les solidarités volontaires et la charité publique, mises en œuvre avec consentement, sont privilégiées. Cependant,

graduellement, dès la fin du XIX siècle, le modèle bismarckien<sup>21</sup> des assurances sociales s'impose pour la totalité des pays.

La deuxième transformation s'amorce pendant les années 1930 dans le cadre de la grande crise et se développe dès la fin de la Seconde Guerre Mondiale. Le consentement se rétablit autour de l'État-providence, dans un environnement de démocratie garantissant la sécurité sociale de l'ensemble du peuple. L'État devrait déployer ses actions aux contextes économiques et sociaux, en se référant aux besoins des citoyens. La nouvelle configuration de l'État-providence est l'État « providence-keynésien », se fixant instantanément comme objectifs : promouvoir la croissance et la balance économique, la maîtrise des contestations sociales et la garantie d'une activité d'allocation adaptée en fonction des richesses, dans un contexte de redistribution. L'accroissement de la sécurité sociale s'accomplit tant au niveau horizontal que vertical, protégeant des couches sociales constamment conséquentes au sein du peuple, avec davantage de prise en charge de risques. Durant la période 1950-1970, le risque social a exponentiellement augmenté et de façon accélérée, en corrélation avec la sécurité nécessaire. Ce sentiment de sécurité a enregistré un recul considérable au profit de l'augmentation de la précarité des populations démunies. Toutefois, celui-ci ne semble pas émerger des instances cohérentes au sein des États-providence, mais seulement de constatations de faits. Les États-providence déploient d'une façon assez exogène mais tout au moins exhaustive la protection sociale des populations. En effet, cette différence s'inscrit dans la manière de perception et d'intégration du risque, ainsi que dans les formes et nombre d'instances mises en place pour subvenir aux besoins des citoyens. Notons que, pendant les trente glorieuses, également désignées "âge d'or de la croissance", en l'occurrence, le début des années 1970, plusieurs types d'États-providence existaient. Ils étaient fortement légitimés mais aussi aisément financés.

Enfin la dernière transformation se note dès la fin des années 1970. Par opposition aux années rayonnantes qui ont précédé, les États-providence ont connu des tensions démesurées d'ordre socio-économique mais aussi politique. Ils étaient dans l'incapacité d'affronter les nouveaux défis imposés par le bouleversement des économies modernes et de pallier aux inefficacités endogènes. Par ailleurs, l'aptitude à provoquer un développement simultané de l'économie et du social est devenue de la prétention. Le sujet de la crise de l'État-providence se place dans l'ordre des priorités des discussions politiques mais également académiques. Les États-providence enregistrent une maigre croissance économique,

---

<sup>21</sup> Financement de l'assurance par cotisation.

additionnée aux taux surélevés de chômage, corrélés à une croissance démesurée de la population inactive comparée à celle active. Toutes les formes citées des États-providences convergent dans leurs volontés de garantir le financement d'un mode de protection sociale structurellement défaillant d'une part, et prendre en charge les dépenses de l'ajustement social, au détriment de l'équilibre budgétaire d'autre part. C'est ainsi que le libéralisme vient affermir sa position en recommandant davantage de flexibilité et une réduction de protection sociale. Les classes politiques semblent tentées par cela, en dépit de la position des citoyens qui s'attachent en toutes circonstances à la configuration initiale, à savoir une protection sociale pure et simple. Il est à noter que l'ensemble des pays souhaitent modifier leurs configurations d'États-providence, afin, bien évidemment, d'absorber les déficits engendrés et de faire face aux coûts grandissants.

Toutes les phases relevées font ressortir des influences extrêmes, même si elles restent contingentes aux caractéristiques d'un pays ou de l'autre. La notion de protection sociale, jointe à la configuration bismarckienne, note la première, alors que la deuxième est rapprochée aux pensées de Keynes et de Beveridge<sup>22</sup>. Enfin, la dernière endosse incontestablement la marque des réflexions néolibérales. Les politiques sociales innovatrices mises en œuvre dans un pays sont transposées à d'autres pays selon des configurations qui semblent naturellement transposables.

### 3.2. La croissance nécessite une attention particulière aux ressources

La croissance est bien perçue par les politiques publiques, voire par les contribuables. Cependant, atteindre une forte croissance est corrélé à la démocratie (Seymour Martin Lipset ,1959), les pays démocratisés sont les plus productifs. Mais quelle est la perception de cette démocratie ?

A contrario, G. Fayad *et al.* (2012) ont démontré une relation négative entre croissance et démocratie, les États rentiers s'avèrent les plus à même à croître. Leur thèse est définie par la perception de la démocratie. Il s'agit notamment du contribuable, qui voyant sa contribution diminuer à l'avantage de ceux qui sont qualifiés de démunis, selon un système d'évaluation qu'il rejette. Le système de rétribution semble en crise, mais il n'est pas possible de procéder à des réformes de fond de façon à remettre en cause son existence. Néanmoins, une attention particulière aux ressources semble à même de légitimer la gestion publique. Il s'agit de procéder à une réduction conséquente des dépenses publiques et démocratiser davantage les efforts de

---

<sup>22</sup> Modèle de financement de la sécurité sociale par les dotations de l'État et par l'impôt

l'État. L'externalisation de quelques activités de l'État sera une cession de valeur en faveur d'un contribuable qui deviendra prestataire. Par ailleurs, cela réduirait la taille de l'État qui fait polémique depuis les trente glorieuses.

## **Section 2. Les organisations publiques**

### 1. Particularité des organisations publiques

Différemment du secteur privé, la gestion publique englobe deux dimensions qui représentent les deux figures d'une seule évidence.

D'une part, la gestion des organisations publiques est perçue comme une fonction de production, à travers laquelle elles produisent des biens et services, en migrant entre ressources et réalisations. Ainsi, cette dimension est parfaitement identique aux organisations du secteur privé, sans pour autant viser un profit. Toutefois, celles-ci convergent dans leurs intérêts à la préservation des ressources et la rationalité de leurs dépenses.

D'autre part, la notion de service publique inhérente à la fonction production est d'ordre politique et juridique. Elle contribue solidement à la légitimation des services administratifs intégrant un cadre démocratique. En effet, cette légitimité dite primaire est davantage couronnée par une seconde forme perçue comme secondaire qui intègre une autre dimension. A travers cette deuxième forme de légitimité, l'ambition des antagonistes des politiques publiques est de fournir des prestations de qualité afin de charmer les acteurs sociaux.

Par ailleurs, l'une des particularités du New Public Management est de mettre en avant cette légitimité secondaire des organisations publiques en portant la concentration des efforts sur la quête de l'efficience et la performance des biens et services produits.

Toutefois, il faut reconnaître que ces deux dimensions de la gestion publique demeurent intimement jointes.

De même, il existe d'autres attributs liés à la gestion publique, en amont et en aval de la délivrance du service public, mais aussi pendant le processus de production :

En amont :

- les objectifs et champs d'action attribués aux organisations publiques découlent d'un système à finalités exogènes, dont le peuple souverain et le pouvoir politique ;

- des paramètres politiques, juridiques et sociaux intègrent le processus décisionnel, complexant ainsi la rationalité économique qui est le fondement de la légitimation du management privé ;
- négociations des objectifs entre politiques et bureaucraties pour des raisons purement électives ;
- l'allocation des ressources se fait selon des consensus politiques en dépit de la rationalité économique et/ou d'un diagnostic des utilités réelles.

Pendant le processus de production :

- la direction bicéphale, politico-administrative, poursuit, pour chacune d'elles, des rationalités exogènes mais également incompatibles ;
- la majorité des organisations publiques sont très hiérarchisées et structurées, organisées par champs de spécialisations ;
- l'emploi des ressources est régi par une réglementation rigoureuse découlant du principe de légalité ; ce qui n'est pas prévu est interdit. Cependant, le droit privé suppose que ce qui n'est pas prévu doit être considéré comme étant permis ;
- la communication est fortement canalisée.

En aval :

- des situations de monopole sont généralement observées au niveau des organisations qui délivrent un service public ;
- l'évaluation est très complexe, car les indicateurs de performance sont inappropriés pour la majeure partie des services publics ;
- les effets de l'action publique sont également difficilement mesurables et requièrent une approche méthodologique très sophistiquée ;
- l'enjeu politique intervient largement dans la politique tarifaire et répond rarement aux attentes économiques ;

- l'insuffisance des ressources se répercute quasi immédiatement sur la qualité des services publics et par conséquent, remet en cause la légitimité des organisations publiques.

### 1.1. Un problème de légitimité

La gestion des deniers publics suppose une légitimité ou du moins une délégation par le public au pouvoir

Le terme management public nous semble *a priori* comme présentant une anomalie de sens. Il interpose le terme « public » à une notion propre au secteur privé qui est « management ». Cela suppose et postule que le management serait propre et aurait une valeur intrinsèque au secteur public. Or la rationalité des agents publics et celle des acteurs des organisations privées nous ont été présentées comme à géométrie variable ; celle des agents de l'état étant plus limitée. Cette tentative de rapprochement entre le secteur public et privé ne semble pas évidente. Sous un angle plus global, le secteur public semble résister à ce rapprochement de par le statut qu'il offre au personnel, grâce aux règles budgétaires. De ce fait, le rapprochement est décéléré par cette idée qui demeure inadaptée au secteur public, et surtout inacceptée par le public, lequel tend vers une caractérisation commerciale de l'organisation publique. On peut considérer que cette vision va dans l'ère du temps, mais nous pouvons également dire que s'il s'agissait d'un effet de mode, elle n'a pas manqué de perdurer pour autant.

Le secteur privé a longtemps tenté, ou plutôt recherché, une légitimation non seulement de ses actions, mais également de son objectif, essence même de son existence. En effet, un système de légitimation s'est instauré par la nécessité de s'affirmer dans son environnement.

#### 1.1.1. Le système de légitimité dans le secteur privé

La notion de légitimité fait appel à une certaine convergence des buts de l'organisation avec ceux de ses parties prenantes, voire de l'ensemble de la société. Mais avant de parler de la légitimation de l'organisation privée, il sera pertinent de s'engager dans une réflexion qui tendra à rechercher le sens de la légitimation des actions de l'entrepreneur ; lequel est à l'origine de l'existence d'une recherche de profit. Il conviendra de légitimer, avant les buts poursuivis par l'entreprise, l'existence de moyens déployés à ces fins, et enfin le profit qui s'en dégagera. Nous ne pouvons pas ignorer que l'action de l'entrepreneur, en tant qu'initiateur des buts de l'entreprise et décideur des stratégies poursuivies, ne tire sa légitimité dans ce sens que du pouvoir de commandement qui découle du droit de propriété. Ainsi, il sera légitime d'exercer un commandement sur sa propriété. Dans la configuration capitaliste actuelle, la théorie de la

concurrence motive la quête individuelle vers le profit, mais un équilibre est garanti par la théorie économique qui stipule qu'une utilité égoïste maximale de chacun répond aux besoins de tous.

#### 1.1.2. L'approche Keynésienne en matière d'intérêt public

Selon la pensée Keynésienne, l'État intègre dans son processus décisionnel la notion d'intérêt public. Il se considère comme agent économique indépendant et maintient l'équilibre entre les groupes sociaux. Il s'agit de se prémunir du risque du libre jeu du marché, lequel pourrait mener à un déséquilibre dans les emplois qui favoriserait la précarité, s'éloignant ainsi de l'optimum social. En l'occurrence, il s'agit de la remise en cause de la légitimité classique du fait que l'état se prévaut de l'éventualité et l'alternative d'intervention, voire même d'ingérence dès lors qu'il considère que le bien-être risque d'être altéré. Toutefois, nous pouvons dire que l'interprétation du bien-être est une notion non mesurable, donc l'État s'octroie de même un droit arbitraire puisqu'il est seul juge d'un baromètre d'un bien-être social que lui seul pourrait mesurer ou en évaluer l'échelle. De ce fait, il s'agit de l'émergence de l'intérêt public qui s'opposera fondamentalement à l'intérêt privé.

#### 1.2. Evolution du système de légitimité de l'administration

Observons la mutation dans les pratiques de gestion dans le secteur privé, depuis la multiplication des réformes, durant ces dernières décennies. Qu'il s'agisse de la rationalisation des choix budgétaires, du management public ou encore du New Public Management, on ne pourrait être que perplexe eu égard à une attitude ambiguë et schizophrène de l'administration envers ces méthodes supposées innovantes. D'une part, elle les juge nécessaires et les proclame d'une manière claire. Mais d'autre part, une résistance quant à leur application est une réalité incontestable. En effet, l'administration manifeste un intérêt particulier aux nouveaux outils de gestion, mais les acteurs du secteur public leur manifestent, quant à eux, un scepticisme profond en dépit d'un discours qui pourrait donner l'impression de leur engagement dans ce sens.

Ces méthodes viendraient naturellement légitimer les agissements de l'État qui est de plus en plus contraint par le légal qui s'imisce, depuis plus d'un siècle, en aval de la dépense publique. Ainsi, l'État a pris trois formes tout au long de son évolution, d'un point de vue de gouvernance et de légitimation de ses agissements. Il s'agissait au début d'une existence d'un État dit gendarme qui puisait sa légitimité de la nature du pouvoir, ce qui se rapproche de la légitimité de l'organisation privé, laquelle tire sa légitimité du droit de propriété. Ensuite, l'émergence de l'intérêt pour les besoins des citoyens a mené à une mutation profonde de l'État et conduit à ce

qu'on appelle l'État providence. Cette forme de l'État se fonde sur les buts poursuivis, c'est-à-dire l'existence du service public, et la mise en avant de l'intérêt général. Enfin, l'intérêt général étant conquis par les citoyens, l'État s'est vu contraint à rechercher à légitimer son action par les méthodes de gestion ; il devient un État omnipotent.

#### 1.2.1. L'État-gendarme

Au cours du XIX siècle, usant de sa souveraineté, l'État a exercé ses prérogatives en matière de fonctions régaliennes ; justice, police, diplomatie, etc. Ainsi, le contrat de droit privé gérait les rapports entre acteurs économiques, l'État n'y prenait pas part et les marchés étaient régis par des rapports privés. Une question s'impose, celle du cas de l'implication de l'État dans ce contrat de droit privé. Lafférière (1844) et Barthélémy (2006) appuient la thèse qui stipule qu'un acte administratif est qualifié comme tel seulement si l'État en constitue une partie, d'une part et d'autre part, si cet acte comporte un aspect d'autorité. De ce fait, l'État est légitime dans son action administrative par le simple fait de l'autorité.

#### 1.2.2. L'État Providence

En laissant les agents économiques et le marché face à une construction libre de toutes contraintes, l'État, ainsi que la société civile, se rendent compte de la nécessité d'agir au moins comme régulateur pour rechercher l'intérêt de chaque composante de la société. L'ancien système de légitimité supposait que le marché pouvait conduire à un optimum. L'émergence de l'État providence vient justement pour préciser que la puissance publique doit garder une mainmise sur l'économie, afin de protéger la vie sociale. Cela dit, l'intérêt des citoyens, ou plutôt de leurs besoins, n'est pas encore pris en compte ; ce qui laisse la notion de service public apparaître. L'action de l'État n'est de ce fait plus légitimée par le simple fait de son autorité, mais plutôt par ses objectifs, en l'occurrence, le service public et le bien-être des citoyens.

Jacques Chevalier disait (Laufer et Burlaud, 1980) "*La notion de service public connaît alors une fortune extraordinaire, car elle fonde et elle limite sur le plan philosophique, les pouvoirs des gouvernants, tout en constituant un critère juridique d'application du droit administratif. Or, elle est d'une clarté remarquable sur le plan conceptuel : le droit de l'État est le droit des services publics et donc, non seulement toute activité administrative constitue en principe un service public, mais encore, seule une activité administrative peut constituer un service public.*"

Nous pouvons conclure que l'État ne se légitimait plus dans ce contexte par son autorité, mais plutôt par les buts qu'il poursuivait.

### 1.2.3. L'État omnipotent

Cet état de fait ne suffisait plus ; encore une fois, rechercher une finalité pour être légitime dans son action est devenu inapproprié face à l'existence d'une juridiction qui contraindrait l'État à répondre de ses agissements, en l'occurrence, les tribunaux administratifs. L'État devra désormais répondre à la question suivante : Comment avez-vous géré les deniers publics ? Ce dernier siècle, l'État s'est vu dans l'obligation de rechercher des moyens qui minimiseraient la dépense publique, ou du moins l'expliquer, afin de répondre à un public qui est de plus en plus en quête de justifications quant aux dépenses.

Face à des conflits, aussi nombreux qu'ils puissent paraître, les pouvoirs publics, en réponse à une volonté citoyenne, décident que désormais les différends qui résultent du conflit administration et agents du secteur privé devront être traités devant une juridiction privée. Il s'agit d'un droit commun, dit-on. Ainsi, lorsqu'il pourra être question d'un arbitrage entre un agent privé et un agent public, agissant dans un contexte industriel et commercial, le tribunal de commerce sera compétent. Cette perte de pouvoir et d'autorité requiert de l'État une recherche d'une autre forme, ou du moins, d'un autre mode de légitimité.

Certes, cette évolution qui s'est inscrite dans l'air du temps peut laisser entendre que l'État aurait perdu de son autorité légitime, mais il semblerait qu'une forme de légitimité vienne de naître. Celle de l'argumentaire, celle de l'efficacité et celle des compétences. Sous cette forme de l'État, ce dernier est appelé à justifier tous ses agissements. Ainsi, des méthodes de gestion accés sur le facteur humain viendraient nous dire : l'État s'intéresse, désormais, à ce que pourraient penser les citoyens et il s'intéresse, de même, à leur avis, lequel émanerait des comités d'usagers qui se mettent en place d'une manière spontanée.

Avec cette nouvelle forme de légitimité se concrétisera le Public Management.

#### 1.2.3.1. Mobilisation de méthodes efficaces

Du fait d'une fiscalité qui porte intrinsèquement une pression, l'organisation publique, soit-elle administrative ou non, prend conscience qu'elle est désormais justiciable. Les juridictions administratives existent pour régler les litiges d'un état débiteur avec un monde privé. Il est question de répondre de ses agissements devant les juridictions prévues à cet effet, en l'occurrence, les tribunaux administratifs, la cour des comptes ou encore l'inspection des finances. Ce qui est plus étendu et plus contraignant pour l'État, sera encore de répondre de ses méthodes de gestion des deniers publics devant l'opinion publique. Il est responsable devant l'ensemble de la société et doit justifier ses méthodes de gestion. La gestion se doit d'être

rationnelle, ce qui implique qu'il s'agira dorénavant de se fixer des objectifs clairs et de mettre en place des moyens rationnels pour les réaliser.

Comme dans le secteur privé, les finalités se doivent d'être mesurables, réalisables et compréhensibles. De même, les moyens mis en œuvre devront être rationalisés. Ce qui renvoie au fameux Planning, Programming, Budgeting System (P.P.B.S) qui rentre dans le cadre de la Rationalisation des Choix Budgétaires (R.C.B). Il semblerait qu'il ne s'agit que d'un développement du management public. Nous pouvons observer un rejet de ces méthodes par les gestionnaires publics. Ils se donnent comme argument l'inefficacité du management dans le cadre de la sphère publique. Cependant, l'opinion semble favorable à l'acquisition de ce sentiment d'assurance ; elle se dit : « l'État est efficace dans sa façon de manager ! ».

#### 1.2.3.2. Axés sur l'humain

Les clients, les usagers, les citoyens, les consommateurs, les riverains, etc. se mobilisent durant les dernières décennies pour s'unir autour d'une idée commune, un intérêt commun. Cela a fait que l'État commence petit à petit à s'intéresser à ces regroupements, pour ensuite les mobiliser autour de sa cause en quête de légitimité. Les politiques utilisent à bon escient, sainement ou non, les comités des usagers, de quartier ou autres comme proxy avec la base sociale. Cette implication aurait pour vocation de faire remonter les vœux de la base d'une part, et d'autre part, de vulgariser après observation que le secteur public est rationnel dans sa gestion.

Cette pratique évolue à une vitesse incroyable, laquelle fait aujourd'hui que les usagers sont amenés à participer dans la vie publique, et cela est connu sous le nom de « participation des usagers ». Ainsi, les usagers participent non seulement au service public, mais également au processus de décision, à la gestion et au contrôle.

### 2. Le New Public Management : une notion plurivoque pour une masse de diligences

#### 2.1. De quoi s'agit-il ?

En réponse aux exigences rationnelles, le New Public Management émerge. Il se base sur un fondement idéologique (Christense & Laegreid, 2001) largement soutenu par une classe politique, bureaucratique et de consultants en organisation. En effet, le New Public Management recherche la performance observée dans le secteur privé, en lui empruntant ses techniques de management (Chevalier & Loshak, 1982 ; Allison, 1983). Cela suppose, bien entendu, l'adaptation de ces techniques à l'atmosphère publique afin de les rendre, en pratique, fertiles. Il s'agit de permettre l'identification d'un continuum entre les récits de promotion de la

managérialisation du monde des organisations publiques et la concrétisation pratique de ces discours.

Précisément, il n'est pas question du Nouveau Management Public, mais il faut admettre qu'il s'agit de Nouveaux Managements Publics (Gruening, 2001) pour représenter l'affluence d'objectifs, de champs d'action ou encore d'outils et mécanismes qui ont émergé. Ainsi, se place d'une façon sous-jacente, la substitution de la notion de client à celle d'utilisateur, avec l'objectif d'augmenter les performances "budgétaires et de dépense publique". Nous pouvons dès lors restreindre les objectifs du NPM en deux grandes familles :

- Le perfectionnement de l'efficacité. On entend par là, l'accomplissement des actions. Il est question d'évaluer l'atteinte tangible des objectifs inhérents aux services publics, dans l'espace temporel imparti (Kolb, 2002) ;
- Le renforcement de l'efficacité (White, 1999). Il s'agit de mettre en opposition les ressources engagées et les atteintes des objectifs. Les objectifs sont : l'amélioration des processus de production, l'emploi rationnel des ressources, la rentabilité et la productivité.

#### 2.1.1. Les défis du NPM

L'ouverture et l'accessibilité. D'un côté, le service public est présumé être à l'écoute des utilisateurs pour prévoir leurs attentes, afin d'y répondre sous le meilleur angle de proximité. Aussi, cette ouverture dépasse de loin cela, d'après les préceptes de la nouvelle gouvernance (Peters & Savoie, 2001). Il est question d'impliquer l'utilisateur dans le processus décisionnel relatif à l'action publique. De l'autre côté, la nécessité de l'accessibilité au service public est primordiale. En effet, l'accès physique au service public doit être assuré, mais pas seulement, il s'agit également de faciliter à l'utilisateur l'accès à l'action administrative. Il serait, par exemple, pertinent d'alléger l'arsenal procédural.

La responsabilisation, plus connue dans la littérature anglo-saxonne par *Accountability* qui stipule qu'il est nécessaire pour les organisations publiques de justifier leur efficacité, efficacité, qualité et ouverture. Ainsi, l'action publique est désormais mise en œuvre sous contrôle de l'action (Rey, 1993) accompagnée d'une obligation de rendre compte. À partir de ces considérations, il serait intéressant de mettre en avant une panoplie de mécanismes qui permettent d'aboutir aux objectifs identifiés. D'une part, le recours à la privatisation comme moyen de mobilisation des potentialités de performance manifestées par les organisations privées ou la réorganisation interne. Par ailleurs, les opérations de privatisations sont identifiées

dès lors que les pouvoirs publics admettent qu'un service déterminé ne relève pas ou plus du contexte public (Andréani, 2003). D'autre part, la création d'une situation concurrentielle entre services publics fournis par des organisations privées (Nihoul, 2001) ou encore le recours à la sous-traitance, via des entreprises répondant à un cahier des charges, dans la perspective de production d'action d'intérêt général.

#### 2.1.2. Perspectives qui en découlent

En outre, il est également possible de recourir à d'autres procédés susceptibles de générer de la performance à travers des mécanismes comme la réforme des structures de marché ou la création de nouvelles structures. Le lancement de partenariats public-privé (PPP), qui prend en charge des actions d'intérêt général, en est un exemple représentatif (Trosa, 2007). Par ailleurs, il existe une autre vision qui tend à mettre en place tout un nombre d'instances (Benamouzig & Borraz, 2007)

Enfin, afin de prétendre aux performances requises, les administrations publiques peuvent revoir leurs conceptions de l'organisation, leur politique de la ressource humaine ou le recours à des outils de management. Ceci se fait notamment par : la gestion par projets, la gestion des compétences, la direction par objectifs, le déploiement du contrôle de gestion interne, la mise en place de la comptabilité analytique, la gestion prévisionnelle des ressources, le recours aux nouvelles technologies de l'information et de la communication (e-gouvernement), le déploiement d'un marketing public, le business process reengineering, le développement d'outils et d'instruments pour faire progresser le pilotage de l'action publique, etc.

Il apparaît encore une fois que l'évolution de cette nouvelle philosophie managériale au sein des organisations publiques n'est autre qu'un mimétisme influencé par la démarche du secteur privé. Ses procédés sont variés, incluant une masse d'objectifs, mais également des stratégies très mouvantes prenant en compte le statut des organisations ou leurs méthodes de gestion (Fortin & Van Hassel, 2000).

#### 2.2. Légitimité du NPM

Les décideurs invoquaient fréquemment la restauration de la légitimité du secteur public comme l'une des principales motivations de la réforme du secteur public dans les années 1980 et 1990. Une faible confiance du public dans son gouvernement ou qui serait en baisse est un voyant de déclin de la légitimité du secteur public (réelle ou perçue). Ce qui est devenu une motivation centrale conduisant à des efforts considérables pour réformer le secteur public, notamment celle dite de NPM. La méfiance du public inquiétait les gouvernements, non seulement en raison de

la montée des partis politiques populistes dans de nombreux pays occidentaux, mais aussi parce que cela exigeait des efforts plus importants afin de rassurer les citoyens (OCDE, 2000)<sup>23</sup>.

La baisse de la confiance des citoyens dans leur gouvernement a été identifiée comme l'une des principales forces motrices des changements au sein du gouvernement (McNabb, 2009). Le secteur public dans les années 1980 était perçu comme inefficace, non transparent et coûteux, et on croyait qu'il ne fournissait pas les services que les citoyens attendaient. L'insatisfaction à l'égard des services était la conséquence directe d'une orientation faible ou absente du service vers sa clientèle, ce qui inclut des agents publics hostiles, des formulaires incompréhensibles et de longues files d'attente.

### 2.3. Rétablir la confiance du public en réformant le gouvernement

La confiance du public occupe une place prépondérante dans de nombreux documents publics sur la réforme du secteur public. Un exemple souvent utilisé dans le *National Performance Review* aux États-Unis, rebaptisé plus tard le *Partenariat National pour Réinventer le Gouvernement*, a établi un lien direct entre le fonctionnement des services publics et la confiance des citoyens. «*Comment les gens peuvent-ils faire confiance au gouvernement pour faire de grandes choses si nous ne pouvons pas faire de petites choses tel que répondre au téléphone rapidement et poliment?*» (Clinton et Gore, 1997). *Government Performance and Results Act* (GPRA), une loi américaine sur le rendement et les résultats du gouvernement qui a explicitement lié l'inefficacité du gouvernement à une faible confiance: «*le gaspillage et l'inefficacité des programmes fédéraux sapent la confiance du peuple américain dans le gouvernement [...]*» (GPRA, 1993). De nombreux autres documents des discours publics apparus ces dernières décennies, montrent des références explicites relatives à la recherche de regain de confiance dans les gouvernements. Les documents de l'OCDE<sup>24</sup> présentent de la même manière une relation entre la performance du secteur public et la confiance du public, motivée par la conviction que la confiance dans le gouvernement avait diminué et qu'une réforme était donc nécessaire (OCDE, 2000)<sup>25</sup>. Les programmes de réformes étaient très optimistes quant à leur propre impact sur la confiance du public. Le partenariat national pour réinventer le gouvernement (NPR) aux États-Unis a été hardiment déclaré en 2001 :

---

<sup>23</sup><http://www.oecdilibrary.org/docserver/download/0100332e.pdf?expires=1519947071&id=id&accname=guest&checksum=58170861E0A663F84F8108CFBC4D00B6>

<sup>24</sup> Ibidem

<sup>25</sup> Ibidem

- ✓ *"Après un déclin de 30 ans, la confiance du public dans le gouvernement fédéral augmente enfin. Lors de sa dernière évaluation par l'Université du Michigan en 1998, la confiance du public dans le gouvernement avait presque doublé en l'espace de quatre ans pour atteindre 40%. Bien que cela ne soit pas entièrement attribuable aux résultats de la réinvention, NPR suppose que la réinvention a contribué de façon importante à accroître la confiance du public dans le gouvernement et à créer un meilleur milieu de travail pour les employés fédéraux"* (National Partnership for Reinventing Government, 2001).

De nombreux gouvernements occidentaux ont produit des rapports, ou mandaté des cabinets d'experts pour cela, sur les niveaux de confiance du public dans le secteur public. Un bon nombre d'entre eux ont examiné le degré d'influence de la performance des services publics sur la confiance des citoyens, souvent avec des résultats mitigés. Par exemple, un rapport de la State Services Commission en Nouvelle-Zélande examinant la relation entre la confiance des citoyens et la performance du gouvernement dans un certain nombre de domaines politiques clés (Barnes et Gill 2000), un rapport rédigé pour le vérificateur général d'Australie occidentale (Ryan 2000) et les travaux de la Commission de vérification au Royaume-Uni sur la confiance dans les services publics dans le cadre de ses travaux sur la gouvernance (Commission de vérification et Institut de recherche sociale Mori, 2003a, 2003b) ou encore les rapports nommés "Les citoyens d'abord" au Canada.

La même période a également vu l'émergence d'une mesure systématique des attitudes du public envers le secteur public (Bouckaert et Van de Walle, 2003). Les enquêtes de confiance, les baromètres et les moniteurs de tous types sont devenus de plus en plus courants. Les gouvernements centraux ont organisé de vastes enquêtes sur les attitudes du public, tandis que des organismes publics tels que les institutions des impôts ou les forces de police ont recueilli des enquêtes d'opinion pour compléter les données de satisfaction des utilisateurs déjà disponibles. Les chercheurs ont également contribué à élargir la base de données sur la confiance du public en organisant leurs propres enquêtes (Vigoda-Gadot et Yuval, 2004, Christensen et Laegreid, 2005).

Étonnamment, il était rare que ces initiatives soient explicitement liées aux recherches menées par des politologues qui étudiaient le comportement électoral ou le cynisme politique, en dépit d'une tradition de recherche beaucoup plus fournie dans ce domaine. Alors que les politologues et les sociologues des années 1990 avaient identifié plusieurs niveaux de confiance du public,

notamment politiques et idéologiques. L'échec des performances du secteur public était devenu une explication dominante dans la rhétorique des gouvernements, malgré l'absence de preuves solides. L'insatisfaction à l'égard de l'organisation politique du gouvernement était étrangement absente de nombreuses analyses et il semble que le mécontentement politique ait dû être détourné et redirigé vers le mécontentement du fonctionnement des services publics (Van de Walle *et al.*, 2005b). Les bureaucraties publiques ont également permis aux politiciens de renforcer leur emprise sur la bureaucratie et de créer un soutien pour les programmes de réforme du secteur public. Ceci malgré le fait que les politiciens et les partis politiques se situaient bien au-dessous des fonctionnaires et des bureaucrates sur les listes des institutions publiques les plus fiables.

### 2.3.1. Quel type de problème de confiance et de légitimité ?

L'image du gouvernement a longtemps été une source d'inquiétude pour les décideurs et les dirigeants politiques. Dans les discours publics des années 1990, les responsables politiques ont fréquemment fait référence aux résultats des sondages d'opinion pour exprimer leur préoccupation quant à l'image du secteur public, en particulier lorsque ces sondages montraient un déclin à long terme de la confiance. Au cours de la NPR aux États-Unis, il était devenu courant de se référer aux enquêtes longitudinales sur les études électorales nationales qui montraient en effet des niveaux de confiance dans le gouvernement, au début des années 1990, considérablement inférieurs à ceux de la fin des années 1950. Pourtant, dans le même temps, les arguments sur un déclin constant de la confiance ne sont pas pris en charge par les données. Quoique la confiance dans le gouvernement fût considérablement faible au début des années 1990, cela donne aux responsables politiques une bonne raison de s'inquiéter. La publication considérable de livres et publications universitaires sur la confiance dans le gouvernement, peu de temps après, reflète également cette préoccupation, et pas seulement aux États-Unis (Norris, 1999, Kaase et Newton, 1995, Nye *et al.*, 1997,).

Dans les pays européens, les niveaux globaux de confiance peuvent être mesurés à l'aide de l'Eurobaromètre<sup>26</sup> de la Commission européenne qui fournit une série chronologique commençant en 1973. La satisfaction du fonctionnement de la démocratie est généralement utilisée comme indicateur d'une large désaffection du système politique. En dépit d'une rhétorique récurrente sur le déclin de la confiance, les données de l'Eurobaromètre montrent de nombreuses fluctuations, mais peu de diminutions directes de la confiance du public (Van de

---

<sup>26</sup> <http://www.europarl.europa.eu/portal/fr>

Walle *et al.*, 2008). Dans de nombreux autres pays, y compris les protagonistes du NPM tels que la Nouvelle-Zélande ou l'Australie, les données d'opinion longitudinale solides n'étaient tout simplement pas disponibles dans les années 90, alors qu'une grande partie du discours sur la confiance déclinante était à son apogée. Des données plus spécifiques sur les fluctuations de la confiance du public dans la fonction publique dans une série de pays, tirées des *World Values Surveys*<sup>27</sup>, ne démontrent pas non plus un déclin universel cohérent de la confiance (Van de Walle *et al.*, 2008).

Ni l'absence de données d'opinion longitudinale adéquates, ni l'absence de tendances à la baisse claires, là où de telles données existent, ne devraient discréditer l'argument général selon lequel le secteur public souffrait d'une crise de légitimité. Malgré des différences considérables dans les niveaux absolus de confiance entre les pays, la plupart des pays occidentaux ont estimé que la confiance du public était problématique. Les politiciens et les fonctionnaires sont généralement en bas des listes des groupes professionnels les plus fiables. De nombreux pays ont été sujets aux baisses des taux de participations et aux augmentations des votes de protestation. Aussi, plusieurs pays ont vécu des scandales révélant le fonctionnement défectueux du secteur public. Un discours politique sur le déclin de la confiance a été pour beaucoup une occasion de récupération politique et a servi de force mobilisatrice pour mettre fermement la réforme du secteur public à l'ordre du jour (Van de Walle *et al.*, 2005b).

### 2.3.2. Construire une légitimité à partir de ce que veulent vraiment les citoyens ?

Le déclin perçu de la confiance a été attribué à l'incapacité des gouvernements à fournir aux citoyens les services publics qu'ils voulaient et dont ils avaient réellement besoin. Non seulement, a-t-on soutenu, le gouvernement fournissait les mauvais services, et il les livrait aussi de manière inefficace et inaccessible. Le gouvernement était considéré comme déconnecté des besoins des personnes. Il devrait instaurer la confiance en offrant plus de choix, de démocratie et de transparence (OCDE, 2000).

Ces stratégies d'amélioration de la confiance reposent en fait sur l'hypothèse très simple de la création de la congruence entre ce que les citoyens veulent et ce que le gouvernement offre. Il s'agit du moyen le plus sûr de créer plus de confiance. Une telle réactivité transforme efficacement le secteur public en un secteur public réactif et les citoyens en consommateurs. L'état devient un état de supermarché (Olsen, 1988). Outre l'amélioration de la prestation de services, Osborne et Gaebler (1992) ont également favorisé un secteur public plus

---

<sup>27</sup> Réseau d'études socio-académiques qui mène des enquêtes dans le monde entier

démocratique, grâce à une plus grande participation et à un secteur public appartenant à l'ensemble de la communauté. Cependant, les efforts tendant à restaurer la légitimité visaient, presque exclusivement, à transformer le gouvernement en une structure de gouvernance semblable à celle des entreprises. Les nouvelles idées communautaires ont trouvé relativement peu de place dans les réformes du secteur public et ont été strictement limitées aux réformes prévues dans la sphère politique.

Les efforts de réforme du secteur public visant à rétablir la confiance avait pour but de réduire la distance entre le gouvernement et les citoyens. Ceci se fait en créant une nouvelle forme de services publics fondée sur des services de haute qualité en réponse aux préoccupations des utilisateurs (Ferlie *et al.*, 1996). Une façon de le faire était de rétablir la congruence entre les besoins et les désirs des citoyens et l'offre de service public. La deuxième était d'améliorer la qualité de la prestation des services et, par conséquent, l'orientation des services du secteur public. Ces deux approches reposent en grande partie sur l'hypothèse d'une homogénéité considérable des demandes du public et supposent que les citoyens ont une idée claire et cohérente de ce qu'ils veulent vraiment.

#### 2.3.2.1. Congruence entre l'offre et la demande

En offrant leurs services, dont les citoyens avaient réellement besoin, les gouvernements espéraient combler ou plutôt réduire l'écart avec la base. En donnant la priorité aux citoyens et en leur donnant le choix, les citoyens seraient en mesure de bénéficier des services qu'ils attendaient véritablement, et non ceux que les fournisseurs de services pensaient qu'ils voulaient (Kettl, 2000). Cela pourrait se faire en introduisant la concurrence et d'autres mécanismes de marché, où l'idée était que les organisations publiques cesseraient de fournir les services que les citoyens ne voulaient pas de toute façon. En raison de la disparition des monopoles, les fournisseurs de services publics devaient en outre investir dans leurs relations avec la clientèle.

Créer une congruence entre l'offre et la demande de services, ou fournir ce que les utilisateurs veulent, signifiait un abandon des services standardisés et du rationnement des services (Clarke *et al.*, 2007). Les citoyens en tant que clients seraient en mesure de choisir les services qu'ils souhaitaient, auprès d'une multitude de fournisseurs. Pour ce faire, il a fallu créer un marché de services publics et fournir des informations sur le marché pour éclairer les choix des citoyens. Les bons dits *Vouchers* et les frais de service ont pris de l'importance à côté, ou même à la place, des services publics payés par la fiscalité générale. Le dernier ajout est la tendance à la différenciation des consommateurs (Laing *et al.*, 2009, Simmons 2009) et la personnalisation

des services publics (Needham 2009a, 2009b), censée créer une adéquation parfaite entre l'offre et la demande d'un service.

#### 2.3.2.2. Une orientation service

Le deuxième objectif des réformes du secteur public était d'améliorer l'orientation des services publics vers les services par le biais de réformes axées sur le client. Non seulement au niveau de base de la réduction des temps d'attente, de l'amélioration des communications dans les salles d'attente en abolissant les entremetteurs, mais aussi à un niveau plus générique en offrant de nouvelles possibilités aux citoyens d'exprimer leur choix. Beaucoup de caractéristiques communes d'une orientation vers le service dans le secteur public ne sont apparues que dans les années 90. Des exemples peuvent être avancés, à savoir :

- l'introduction de chartes d'utilisateurs telles que la Charte des Citoyens au Royaume-Uni et des chartes similaires dans de nombreux autres pays européens ;
- une prolifération des procédures de traitement des plaintes et des bureaux des médiateurs ; et
- un renforcement des possibilités offertes aux citoyens d'utiliser le droit administratif pour contester les décisions administratives.

Peu à peu, l'idée du fonctionnaire anonyme a également été abandonnée en introduisant des étiquettes nominatives et en mettant à la disposition des citoyens les numéros de téléphone directs des travailleurs sociaux, afin de réduire la distance entre les citoyens et le gouvernement. L'introduction ou le renforcement des lois sur la liberté de l'information et la croissance des sites Web gouvernementaux contribueraient à rendre le gouvernement plus transparent. Aussi, l'influence des préceptes du NPM a conduit les organisations du secteur public à copier les idées d'orientation des services du secteur privé.

#### 2.3.3. Performance et confiance

L'émergence de cette vision du NPM n'a pas seulement conduit à une série d'innovations spécifiques. Cela a également entraîné un changement dans les facteurs perçus de la légitimité du secteur public. Alors que les bureaucraties wébériennes tenaient leur légitimité d'une procédure régulière et de la poursuite de l'intérêt public, les secteurs publics de type NPM tiennent leur légitimité dans la fourniture des services que les clients souhaitent d'une manière rentable, efficace et conviviale.

Une grande partie de la discussion de la réforme des années 90 a établi un lien explicite entre la performance du secteur public et sa légitimité. La faible confiance du public a été perçue comme étant due à une faible efficacité, à l'absence d'orientation vers le service et à la clientèle, ainsi qu'à une inadéquation entre les services fournis par le gouvernement et les besoins des citoyens. Que ce soit empiriquement ou théoriquement, une corrélation entre la performance du gouvernement et la confiance des citoyens dans le gouvernement est difficile à maintenir (Bouckaert *et al.*, 2003). De plus, tester un tel lien conduit à des problèmes empiriques et conceptuels considérables (Van de Walle *et al.*, 2005a, Bouckaert *et al.*, 2007). La recherche empirique testant cette revendication est donc difficile à trouver. Lorsque de telles recherches existent, la preuve d'une relation entre la confiance et la performance n'est pas particulièrement convaincante (Bok, 2001, Killerby, 2005). L'étude de Derek Bok (2001), dans laquelle il a comparé l'efficacité du gouvernement américain dans les années 1960 et 1990, a mené peu de preuves qui attestent d'une relation directe entre la confiance des citoyens dans le gouvernement et la performance du gouvernement. Auparavant, il avait déjà critiqué l'idée que l'opinion publique serait le meilleur indice de la performance du gouvernement (Derek Bok, 1997). Suleiman (2003) a constaté que les modèles de méfiance dans les pays occidentaux ne semblaient pas correspondre aux modèles de réformes du NPM et que *«les données sur la méfiance publique n'expliquent pas de manière adéquate pourquoi les réformes ont été plus complètes dans certains états que dans d'autres»*. (Suleiman, 2003).

#### 2.3.4. Les réformes du NPM ont-elles créé une plus grande confiance des citoyens ?

Le résultat semble être un scepticisme généralisé quant à la contribution des réformes de type NPM et de la réforme du secteur public en général à la confiance des citoyens. Kettl (2009) a fait une macro-évaluation de la révolution mondiale de la gestion publique. Il a conclu ainsi, après avoir examiné les statistiques de confiance des années 1980 et 1990, que *«Rien ne prouve que les vastes efforts de gestion et de réforme politique ont freiné la méfiance dans le gouvernement»* (Kettl, 2000). Pourtant, il ajoute que la confiance peut nécessiter beaucoup plus de temps pour refléter les changements dans le gouvernement. De même, en évaluant les résultats de la réforme de la gestion publique dans un ensemble de pays occidentaux, Pollitt et Bouckaert (2004) n'ont trouvé aucune indication qui atteste que la réforme du secteur public ait entraîné une augmentation de la confiance des citoyens: *"il semble n'y avoir aucune relation entre les réformes et les différences transversales de confiance, ou entre le calendrier des réformes dans un pays et les changements longitudinaux dans les niveaux de confiance"* (Pollitt et Bouckaert, 2004).

Les critiques ont même souligné que des aspects particuliers des réformes du secteur public ont pu contribuer à la méfiance du public. Roberts (1998) a identifié la corruption émergente, suite à la recherche de la confiance des citoyens, comme un coût caché potentiel des réformes du secteur public. Il s'agit de dire, selon lui, que les réformes ont mené à une concentration de l'autorité exécutive, une réduction de la taille de l'État. Cette contraction a rendu le contrôle plus difficile et la transparence a diminué. Combiné à un possible déclin de l'éthique de la fonction publique, le secteur public pourrait être devenu plus vulnérable aux scandales (Roberts, 1998). Des innovations spécifiques liées au NPM ont conduit à un mécontentement populaire considérable. Des salaires plus élevés pour les cadres, cette nouvelle pratique consistant à rembourser les cadres du gouvernement lors d'échecs politiques et une sorte de parachute doré (Gregory, 2003). Aussi, l'augmentation de l'irresponsabilité d'un certain nombre de responsables a créé une méfiance considérable. En termes de transparence, les opérations inhérentes aux marchés publics peuvent avoir renforcé le secret, de même pour le marketing et la commercialisation qui ont été par ailleurs adoptés selon le modèle d'un secteur privé qui prône le secret. Dans le même temps, de nouvelles exigences de transparence et des communications améliorées ont également rendu plus visibles les déficiences du secteur public et les défaillances gouvernementales (OCDE, 2001). Malgré la croissance des initiatives de soutien à la transparence, le gouvernement est devenu plus complexe et fragmenté, ce qui le rend beaucoup moins transparent pour les citoyens.

Le processus de réforme a en outre lui-même été identifié comme une nouvelle source potentielle de méfiance. L'OCDE a déclaré que les réformes à grande échelle du secteur public en Nouvelle-Zélande coïncidaient avec un déclin de la confiance du public parce que la portée et la rapidité des réformes les rendaient impopulaires et que les réformes elles-mêmes créaient de nouvelles attentes (OCDE, 2000). Les réformes prolongées du secteur public peuvent ne pas être toujours comprises par les citoyens et peuvent conduire à une contre productivité des réformes.

#### 2.4. Rétablir la confiance du public en utilisant un modèle basé sur la méfiance

Les réformes de type NPM ont voulu s'attaquer à la faible confiance des citoyens dans le secteur public en raison de la performance défaillante et de l'opacité. Ironiquement, il l'a fait en introduisant des innovations basées sur la méfiance. Grâce à un système complexe de contrats ; à la fragmentation, à des normes explicites à court terme de performance et à des mécanismes d'audit et de contrôle, il a introduit une certaine méfiance institutionnalisée dans le secteur public (Dubnick, 2005).

#### 2.4.1. Trois types de confiance

À ce stade, il semble nécessaire d'élaborer d'abord une typologie des différentes formes de confiance. Lewicki et Bunker (1996) ont distingué trois types de confiance : la confiance fondée sur le calcul, la confiance fondée sur la connaissance et la confiance fondée sur la reconnaissance :

- La confiance basée sur le calcul tient sa robustesse des gains, elle sera pertinente dans la mesure où elle est signifiante, cependant, les chiffres ont pour réputation de ne pas être compris par l'ensemble de la société. Aussi, le problème de rationalité limitée des acteurs publics est un bémol à cette vision, elle risque de ne pas durer dans le temps. La crainte des effets sur la confiance de certains comportements a donc un effet dissuasif. Lorsqu'il existe une confiance fondée sur le calcul, il est supposé que les acteurs agiront de manière fiable en raison des avantages que cela apporte ;
- La confiance basée sur la connaissance se nourrit de l'information et non de la dissuasion. La prévisibilité est une valeur-clé dans les relations de confiance basées sur la connaissance. Les acteurs ne peuvent se faire confiance que lorsqu'ils ont suffisamment d'informations sur le comportement et les intentions de l'autre. La confiance basée sur la connaissance implique donc que la confiance n'est pas possible là où l'information et la connaissance sont limitées. Dans le contexte du secteur public, la confiance fondée sur la connaissance peut être favorisée en insérant des informations plus fournies et de meilleure qualité dans le système ;
- Enfin, la confiance basée sur la reconnaissance est basée sur la reconnaissance mutuelle et sur des valeurs et objectifs partagés. Contrairement à la confiance fondée sur le calcul et la connaissance, elle n'est pas cognitive, mais émotionnelle : *«la confiance existe parce que les parties comprennent et apprécient effectivement les désirs de l'autre»* (Lewicki et Bunker, 1996).

Lewicki et Bunker (1996: 124) considèrent ces types de confiance comme des étapes où une confiance stable fondée sur la reconnaissance est limitée à quelques relations et prend du temps à se développer. La confiance basée sur les connaissances s'applique à de nombreuses relations et prend du temps à se développer. Tout comme la confiance basée sur la reconnaissance, la confiance basée sur le calcul s'applique à nouveau à certaines relations, mais au contraire, elle peut être développée assez rapidement tout en restant fragile. Elle ne peut s'appliquer qu'à

certaines relations, car elle nécessite une surveillance constante, ainsi qu'une action cohérente et rapide.

#### 2.4.2. NPM comme un système basé sur la méfiance ?

Il a été avancé que le NPM est un système basé sur la méfiance. Ce n'est que partiellement vrai. Le NPM est en effet construit sur l'hypothèse initiale que les intérêts sont antagonistes, et que les acteurs ne peuvent donc pas se faire confiance. Le NPM, qui tient ses racines de la pensée des choix publics, est basé sur l'idée que les fonctionnaires ne peuvent pas faire confiance, ce sont des *maximiseurs* d'intérêt personnel, utilisant leur administration pour satisfaire leur propre intérêt (Niskanen, 1971).

Les déficits d'information en amont du NPM et les asymétries d'information ont empêché les élus de contrôler les agents publics et de leur demander des comptes. Les citoyens avaient aussi peu d'informations et même moins de liens directs avec les fonctionnaires, ce qui limitait leur capacité de vérification de cet intérêt personnel. Il s'ensuit que les partisans du NPM ne croient pas en la confiance fondée sur la reconnaissance, parce qu'une telle confiance suppose une commensurabilité des intérêts, que l'on pense simplement qu'ils n'existent pas. Au lieu de cela, le NPM s'est concentré sur la création d'une confiance fondée sur la connaissance et le calcul. En mettant en place plus de contrôle et d'informations dans le système, le NPM permettrait aux principaux et aux agents de se faire à nouveau confiance.

Le NPM est donc différent des autres approches du secteur public, et en particulier l'hypothèse wébérienne des fonctionnaires travaillant dans l'intérêt public. Cette notion d'intérêt public est, en effet, facile à identifier, dans la mesure où elle prend la méfiance comme condition de base de la collaboration dans le secteur public. Les principaux et les agents se méfient les uns des autres. Les ministres se méfient des intentions des fonctionnaires et *vice-versa*, et les citoyens estiment que le gouvernement ne travaille pas dans leur meilleur intérêt.

Cette méfiance initiale entre les ministères et les fonctionnaires est un thème central dans une grande partie de la littérature inspirée par les choix publics, dans la culture populaire inspirée des choix publics et dans de nombreuses études sur les relations politico-administratives (Paul't Hart et Wille, 2006). Les intérêts des politiciens et des hauts fonctionnaires sont antagonistes, et les relations entre les hauts fonctionnaires et les bureaucrates de rang inférieur sont tout aussi problématiques. De même pour les citoyens, le NPM ne s'attend pas à ce qu'ils fassent aveuglément confiance en leurs politiciens ou fonctionnaires pour qu'ils leur fournissent des

services de haute qualité (Christensen et Lægreid, 2002), mais les exhortent à exiger de meilleurs services et d'en contrôler la qualité.

#### 2.4.3. Créer une confiance fondée sur le calcul et la connaissance

Dans une vision de NPM, les fonctionnaires ne travaillent, en aucun cas, pour l'intérêt public. Les intérêts antagonistes entre les citoyens et les fonctionnaires rendent les relations de confiance basées sur la reconnaissance impossible. Mais cela ne signifie pas que le NPM est un ensemble de réformes entièrement basé sur la méfiance. Les innovations de type NPM se sont concentrées sur la réduction des déficits et des asymétries d'information, et sur des mécanismes de contrôle et de conformité plus élaborés. Même les marchés ne peuvent pas fonctionner qu'avec un certain degré de confiance entre les acteurs. Sinon, les coûts de transaction deviennent insoutenables.

Donc, nous relevons que la réforme de type NPM, devra donner lieu à une focalisation sur les mécanismes de confiance fondés sur la connaissance et le calcul, au lieu de mécanismes basés sur la reconnaissance. Le NPM réfute les relations de confiance basées sur la reconnaissance, qui ont pris du temps à se développer, parce qu'il n'admet pas qu'elles puissent exister. Il intègre plutôt, d'une part, les notions de relations de confiance fondées sur le calcul, avec des mécanismes de contrôle, des contrats à court terme et une concurrence. Et d'autre part, celles fondées sur la performance, incluant un suivi de la performance et une plus grande transparence.

Les interactions entre les ministres et les hauts fonctionnaires où la collaboration entre les organismes publics sont généralement des interactions typiques lorsqu'il s'agit d'une distance relativement faible entre le principal et l'agent. Davantage, quand cela concerne généralement un nombre relativement faible de relations. Dans de telles relations, les réformes du NPM se sont donc concentrées sur la construction d'une confiance fondée sur le calcul. Il s'agit des interactions entre les hauts fonctionnaires et les fonctionnaires travaillant sur le terrain, les interactions entre les décideurs politiques, les écoles et les hôpitaux, ou encore les interactions entre les citoyens et les organismes de prestation de services. Cependant, cette multitude relationnelle complique les relations de confiance fondées sur le calcul. Dans de telles situations, les réformes du NPM se sont concentrées sur la facilitation de la confiance en se basant sur la connaissance et en rendant disponible des métriques de performance détaillées (Van de Walle et Roberts, 2008).

#### 2.4.4. Les effets du NPM sur la confiance fondée sur la reconnaissance

En se focalisant sur la confiance basée sur le calcul et la connaissance, la philosophie du NPM reconnaît tacitement qu'il était théoriquement impossible de bâtir une confiance basée sur la reconnaissance. Le NPM peut avoir contribué à la destruction de la confiance basée sur la reconnaissance. En l'occurrence, la concentration sur le contrôle et donc sur la méfiance dans la réforme du secteur public, le NPM a souvent été blâmé pour avoir efficacement détruit les relations de confiance existantes dans ce secteur. Les systèmes modernes de mesure et de gestion du rendement étaient souvent perçus comme étant en contradiction directe avec les systèmes traditionnels de contrôle et de direction basés sur la méfiance (Halligan et Bouckaert, 2009).

Un exemple frappant est la normalisation des professions dans les services publics modernisés. Alors que les groupes professionnels tels que les enseignants et les travailleurs de la santé disposaient initialement d'un large espace discrétionnaire et étaient largement tributaires de l'autorégulation. Les réformes basées sur la méfiance conduisent ainsi à un déclin perçu de l'autonomie (Ferlie *et al.*, 1996). Un système de confiance dans les pratiques professionnelles et l'expertise a été abandonné et remplacé par des normes explicites de performance (Hood, 1995). Une explosion d'audits a remplacé les relations de confiance et a introduit une méfiance active dans le système (Power, 1999), créant des professionnels qui ne se sentaient plus en confiance (Broadbent et Laughlin, 2002). Lorsque de nombreux systèmes d'audit et de contrôle de ce type se sont avérés mal conçus et ont favorisé des comportements dysfonctionnels, ils ont commencé à contribuer activement à la méfiance (Berg, 2005).

Lors d'entretiens avec des responsables publics en Nouvelle-Zélande sur les effets de la réforme du secteur public, Norman (2003) a observé que la confiance était un sujet récurrent. Selon ces responsables publics, on a estimé que la segmentation et la distribution, liées au NPM, conduisaient presque délibérément à une faible confiance mutuelle (Norman, 2003). L'introduction de nouveaux outils de gestion, basés sur la méfiance, a conduit à une perte de confiance entre les dirigeants et les politiciens (Christensen *et al.*, 2008). En effet, «*La confiance a connu une altération importante dans un système conçu pour contrer la maîtrise des pressions sur les fournisseurs en utilisant la concurrence comme méthode de contrôle et en créant une distance entre les principaux et les agents*» (Norman, 2003). Cette distance, et l'absence de confiance mutuelle qui en découle, ont contribué à créer un climat de peur où il n'est pas apprécié et même dangereux de commettre des erreurs et de prendre des risques (Norman, 2003). Les gestionnaires interviewés par Norman en Nouvelle-Zélande ont déclaré

que « *s'engager à atteindre des objectifs ambitieux et audacieux exige de la confiance* » (Norman, 2003). Ils ont également considéré que des mécanismes de reddition d'une comptabilité rigoureuse étaient inutiles s'il n'y avait pas de confiance entre les directeurs généraux des entreprises et les ministères. Aussi, ils ont souligné l'importance de l'informalité et de la confiance dans les relations entre les organismes publics et les directeurs généraux. Cela suppose un fort contraste avec le contrôle, la formalisation et les contrats sur lesquels reposent de nombreuses innovations du NPM (Norman, 2003). De même, les routines de contrôle et de conformité ont toujours largement été perçues comme un lourd fardeau (Norman, 2003).

La désagrégation du secteur public en unités autonomes, ou la privatisation de certaines parties du secteur public, entraîne en outre un déclin de la cohésion et peut-être des valeurs communes (Ferlie *et al.*, 1996). Cette dévalorisation de l'éthique de la fonction publique peut également signifier la disparition d'un réseau de relations contractuelles à haute confiance dans le secteur public. Cette confiance a longtemps été reflétée par de faibles coûts de transaction entre les différentes agences publiques (Dunleavy et Hood, 1994). Cette désintégration a été suivie d'un changement actif de l'image que reflétaient les organisations, conduisant à un large éventail de marques non connectées au marché plutôt qu'à une seule marque reflétant le secteur public et les responsables publics, qui s'identifient désormais à leur propre organisation et non pas au secteur public dans son ensemble. De ce fait, la confiance est basée sur une reconnaissance plus difficile à atteindre.

Les relations contractuelles sans lien de dépendance à court terme ont remplacé, par ailleurs, la collaboration à long terme (Dunleavy et Hood, 1994). De tels contrats laissent peu de place à la confiance relationnelle, même si la confiance est nécessaire surtout dans les relations contractuelles (Lane, 2000). L'utilisation de contrats à court terme peut créer pour les cadres des incitations perverses et substituer de l'opportunisme à la confiance mutuelle (Gregory, 2003). En effet, l'introduction du contractualisme, selon Gregory (2003), était basée sur une « *croissance que les gens ne peuvent pas faire confiance* » (Gregory, 2003). Le résultat d'une telle contractualisation est tel que la nouvelle « *méfiance institutionnalisée favorise davantage la méfiance* » (Gregory, 2003).

#### 2.4.5. Synthétisons sur NPM et la confiance

Alors que le NPM a souvent été tenu responsable de la création et de la prolifération de la méfiance, les sections précédentes montrent que cela doit être mis en perspective. Le NPM semble avoir eu un effet négatif sur la confiance fondée sur la reconnaissance, mais d'autres

innovations liées au NPM peuvent en effet avoir contribué à la construction d'une confiance basée sur le calcul et la connaissance. L'évaluation globale des effets du NPM dépend de la perspective que l'on adopte. Certaines critiques du NPM ont été formulées sur la période où le NPM était une nouvelle vision ; les politiciens, les fonctionnaires et les organisations gouvernementales travaillaient harmonieusement ensemble guidés par une éthique commune du secteur public et des relations mutuelles.

D'autres, en particulier les spécialistes des choix publics et d'autres spécialistes de la bureaucratie, ont constaté une méfiance généralisée dans le secteur public. Cette méfiance concerne à la fois la relation entre les politiciens et les hauts fonctionnaires, mais aussi les ministères défendant leur territoire. Les analystes ont également fait remarquer qu'avant la vague de réformes des années 1990, il y avait une profonde méfiance entre les gestionnaires et les politiciens, entre les gestionnaires eux-mêmes, entre les citoyens et le gouvernement, etc. (Osborne et Plastrik, 1998). De plus, les relations traditionnelles basées sur la confiance étaient parfois trop douces, comme en témoignent la politisation généralisée et la corruption qui ont permis aux idées du NPM de prendre de l'importance, ainsi que les scandales impliquant des professionnels non responsables publics. Les demandes croissantes qui ont émergé, pour une vérification et un contrôle accrus, sont l'expression de la méfiance qui existait (Power, 1999), et ne devraient probablement pas être perçues comme quelque chose qui a été imposé par le sommet, mais comme quelque chose qui s'est avéré fertile.

Une dernière observation concerne le fait qu'avant les réformes du NPM, de nombreux secteurs publics souffraient déjà de vastes systèmes de contrôle et de conformité. Les organisations bureaucratiques traditionnelles respiraient la méfiance et exigeaient que les fonctionnaires de rang inférieur ou de la base demandent des autorisations pour tout et expliquent tout.

Cela montre que les effets créateurs de méfiance du NPM ne doivent pas être surestimés. Ce qui est intéressant cependant, c'est que les réformes de type NPM sont basées sur la fragmentation délibérée et la répartition des fonctions et la concurrence. Tout cela est basé sur l'hypothèse que la confiance est impossible, alors que la bureaucratie traditionnelle reposait sur la croyance, aussi mythique qu'elle puisse paraître, en un intérêt public.

## 2.5. Un retour à la confiance basée sur la reconnaissance ?

Dans les organisations bureaucratiques traditionnelles, il n'existait pas ou peu de besoin d'établir une confiance permanente, car la confiance était devenue un problème en raison de règles et d'interactions hautement formalisées (Gray et Garsten, 2001). Dans les configurations post-

bureaucratiques, la confiance est redevenue un problème, ce qui a été initialement résolu par la mise en œuvre de mécanismes de contrôle et de conformité. Dans des approches plus récentes de la réforme du secteur public, nous constatons que la confiance, fondée sur la reconnaissance, a réintégré l'agenda public. Les tendances récentes de la réforme du secteur public font que les secteurs publics s'éloignent des systèmes de commandement et de contrôle pour adopter une direction et une collaboration fondées sur la confiance. Le désir de réduire les coûts de transaction et de réduire les comportements opportunistes à court terme, est au cœur de cette évolution.

Cela est évident dans un certain nombre d'évolutions. En matière de passations de marchés, il est envisagé d'une manière vive de passer de contrats à court terme à des contrats relationnels à long terme fondés sur la confiance ou encore des partenariats (Greve, 2008). Les relations principal-agent hautement spécifiées sont remplacées par des réseaux collaboratifs, et la confiance joue un rôle important dans ces arrangements (Klijn *et al.*, 2017). La confiance rétablit également les relations entre les ministères et les agences exécutives (Van Thiel et Yesilkagit, 2008). La « repolitisation » des relations entre les politiciens et les cadres supérieurs dans certains pays est une preuve supplémentaire de cette tendance (Halligan, 2007). La nouvelle tendance semble tel que «*la confiance peut être favorisée par la confiance*» (Gregory, 2003).

### 3. Les partenariats public-privé

L'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 définit les PPP de la manière suivante : "*Le contrat de partenariat est un contrat administratif par lequel l'État ou un établissement public de l'État confie à un tiers, pour une période déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues, une mission globale ayant pour objet la construction ou la transformation, l'entretien, la maintenance, l'exploitation ou la gestion d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels nécessaires au service public, ainsi que tout ou partie de leur financement à l'exception de toute participation au capital.*"<sup>28</sup>. Cette définition représente une explication concise du modèle français du partenariat. Des textes de lois dites d'application existent pour encadrer les projets de la sorte.

Il s'agit d'une démarche qui combine les ressources des gouvernements avec celles des agents économiques privés, dans une optique de délivrance du service public, dans le cadre de l'atteinte

---

<sup>28</sup> Ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 (modifiée par la loi n°2008-735 du 28 juillet 2008 relative aux contrats de partenariat)

d'un objectif social. Les formes de PPP incluent une contractualisation, un management rationnel d'un service public et une structure hybride. L'intérêt est de partager les risques en produisant d'une manière bicéphale un bien public entre les organisations publiques et privées. Les PPP supposent l'émergence d'une série de choix idéologiques et managériaux, qui incluent bien évidemment les bénéfices issus des solutions (Linder et Rosenau, 2000). Ces solutions sont les produits de la rencontre de deux cultures. En Australie, Nouvelle Zélande, Scandinavie et au Royaume-Uni, les PPP ont introduit une réelle et significative disjonction dans la tradition qui percevait le rapport au service public comme étant une vision réductionniste à la santé publique (Castles *et al.*, 1996 ; Savich, 1998). Le contraste avec les USA, dont les valeurs historiques sont telles que l'essence même de l'État, est de se fortifier sans prendre en considération l'intérêt individuel des chaque citoyen (Mouton et Anheier, 2000 ; Salomon, 1981).

Les termes public, privé et partenariat ont un sens, soit en les employant d'une manière séparée, soit ensemble, et ce sens prend son orientation selon le contexte (Linder, 2000 ; Pollitt, 2003). En Europe de l'Ouest, la construction PPP, fait référence, spécifiquement, aux mécanismes de partage des risques, d'optimisation des bilans financiers, d'encouragement à l'innovation, et le lancement des projets d'investissement en infrastructures (Commission PPP, 2001 ; Reeves, 2003). Aux USA, cependant, ce concept fait référence uniquement à un instrument qui permet au gouvernement de mobiliser les secteurs marchand et non marchand, afin de réaliser des objectifs de politique publique.

Les PPP émergent des choix des gouvernements entre faire et faire faire (Make or buy). Le gouvernement peut réaliser lui-même les tâches qui lui incombent et qui auraient un caractère de service public en comptant sur ses agents publics, ou plutôt faire appel à des organisations à but non lucratif. Toutefois, s'il fait les choix de faire faire, il privilégie une des cinq formes des PPP qui existent, à savoir : les démarches à levier public, la sous-traitance, les franchises, les joint-ventures, et les partenariats stratégiques.

Le développement de cette relation entre les agents publics et privés donne naissance à un phénomène d'hybridité, ceci dans un sens où il s'agit d'orientations à la fois publique et privée (Ferlie *et al.*, 1996; Koppel, 2003; Joldersma et Winter, 2003). La notion d'hybridité est dans ce contexte intimement liée à l'effacement ou la dissipation de la frontière entre les intérêts publics et privés.

L'émergence d'une large implication du secteur privé dans celui des administrations publiques n'est pas certainement équivalente à la privatisation. Le droit dans beaucoup de pays intègre la coopération d'organisations privées à la gestion du service public via divers contrats, rendant possible le transfert d'une ou plusieurs fonctions, tels que ; le design, le financement, la construction, la maintenance ou la récolte de revenus inhérents à l'exploitation des actifs.

### 3.1. Typologie juridique française des PPP

Une multitude de désignations se présente via les réglementations, produisant une certaine équivoque autour de la catégorisation de ces contrats. Une typologie réglementée par une législation très détaillée permet en France d'encadrer les projets de partenariat selon le champ d'action et le type de contractualisation voulus (Annexe 1). Le contrat de partenariat peut prendre plusieurs formes, à savoir : la Délégation du Service Public (DSP), le Contrat de Partenariat (CP), le Bail Emphytéotique Administratif (BEA) de droit commun et spécifique à la police, à la justice et à l'armée, le Bail Emphytéotique Administratif (BEA) hospitalier, et enfin l'Autorisation d'Occupation Temporaire - Location avec Option d'Achat (AOT-LOA). La Mission d'Appui aux Partenariats public-privé met à la disposition de toute personne qui sera intéressée, les informations nécessaires à de tels projets. Un contrat type est également disponible (Annexe 2).

Dans ce qui suit les différentes formes de PPP seront expliquées.

#### 3.1.1. Délégation de Service Public

Dispositif qui permet à l'État ou la collectivité locale de confier, sous sa responsabilité, la production et la distribution d'un service public à une personne morale publique ou privée. Les redevances sont tributaires de l'exploitation du service, l'usager en supporte ainsi les frais. Le délégataire peut être amené à procéder à des constructions dans le cadre du projet, il en subit, par ailleurs, les risques commerciaux.

#### 3.1.2. Bail Emphytéotique Administratif « BEA »

Contrat de location par lequel l'État ou la collectivité locale loue sa propriété pour une durée allant de 18 à 99 ans. Le montant du loyer est symbolique. La personne qui détient le bail dans ce contexte dispose de tous les droits sur la propriété. Toute modification ou amélioration sur l'immeuble revient au propriétaire à la fin du contrat.

### 3.1.3. Autorisation d'Occupation Temporaire et Location avec Option d'Achat

Contrat par lequel l'État ou la collectivité autorise une personne morale ou physique, publique ou privée, à occuper un domaine public. La durée de ce dispositif ne peut excéder les 70 ans. L'objectif de ce contrat est qu'il impose au tiers des constructions, des installations ou des améliorations. Il en résulte pour le tiers qu'il détient un droit total sur l'immeuble. La personne publique peut avant le terme du contrat louer l'immeuble avec option d'achat. Ainsi, elle peut acquérir le bien.

### 3.1.4. Contrat de Partenariat

Le contrat de partenariat est le dispositif le plus récent, l'ordonnance 2004-559 en détermine les termes. Ce contrat est arrivé en France en réponse aux besoins du moment. Cette forme de contrat est la plus complexe, car elle stipule des montages financiers. Ce type de contrat permet à l'État, à la collectivité locale, ou toutes personnes publiques de confier à une entreprise privée une mission d'ordre public. Cela stipule pour l'entreprise publique la conception, la construction, le financement et l'exploitation du service public pour une période bien définie. La durée du contrat inclut dans ce contexte la durée des amortissements. Nous abordons cette forme, qui est le type de partenariat que nous retenons pour notre étude, dans la typologie qui suit.

Le contrat de partenariat (CP) est concrètement la forme la plus en vogue en France. Cette forme, également connue par joint-venture, permet de faire appel à des fonds externes pour la conception, la construction, le financement et en vue d'une exploitation sur une durée allant de 30 à 40 ans.

Plusieurs cas de lancement de PPP, dans sa forme CP, sont lancés en France au niveau de l'État et des collectivités locales (Annexe 3). On peut y voir le détail par pouvoir adjudicateur<sup>29</sup>, secteur, date d'attribution, et type de projet. Le pourcentage par secteur est également illustré. On peut y observer pour l'État : le secteur du bâtiment prend la tête sur de nombreux projets avec 55%, suivi du secteur des énergies et traitement des déchets 20%, les transports 11%, TIC 7%, équipement sportif ou culturel 5% et la formation avec 2%. Pour les collectivités locales,

---

<sup>29</sup> Les personnes morales de droit public et les personnes morales de droit privé qui ont été créées pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial. (Ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015)

c'est l'équipement urbain qui prend la première place avec 41% suivi du bâtiment 22%, équipement sportif ou culturel 14%, TIC 9%, et enfin les transports et l'énergie se hissent de manière égale, en fin de classement, avec 7%.

### 3.2. Typologie générale des PPP

Toutefois, une autre classification plus axée sur le fondement du partenariat semble pouvoir se former aux abords des cinq sous-ensembles exposés dans la figure ci-dessous. Cette nouvelle typologie est présente dans la littérature et est propre à tous les PPP dans le monde anglo-saxon, mais également en Europe. Cette typologie démontre dans quel contexte le droit français met chaque type de contrat. Par la suite nous aborderons chaque forme de PPP dans son contexte pratique.

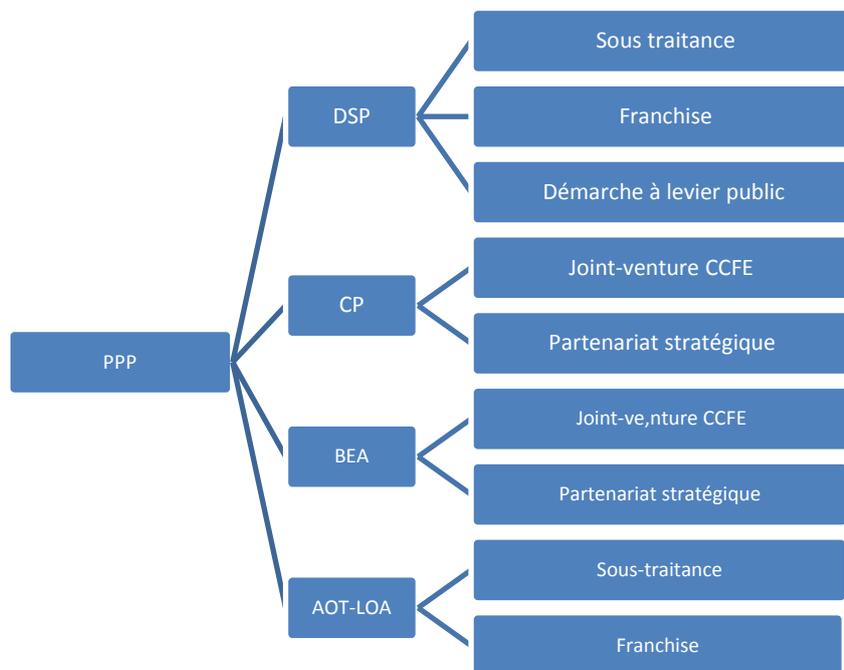


Figure 3 Opposition des types de contrats selon la législation française avec ceux existants dans la littérature

#### 3.2.1 Les démarches à levier public

Cette forme se produit systématiquement quand le gouvernement mobilise son potentiel légal et ses ressources légitimes pour créer des conditions optimales à son avantage. A travers ces mesures, il croit mener vers une dynamique économique et une croissance. Shaeffer et Loveridge (2002) utilisent le terme "Leader-followers", c'est-à-dire suiveurs du leader, pour représenter cette approche. Cette situation se concrétise à partir du moment où le gouvernement

encourage et oriente les décideurs du secteur public à œuvrer dans le sens des intérêts et buts des politiques publiques. Le levier public a un sens particulier pour régénérer des stratégies d'aides aux localités défavorisées (Boyle, 1993; Walzer et Jacobs, 1998, Jacobs, 1999).

Les gouvernements, à travers le monde, ont œuvré en associant l'amélioration des infrastructures, des mesures financières d'encouragement, des services d'accompagnement, et bien d'autres mesures pour promouvoir la régénération économique d'une localité. Les campagnes de marketing, ayant une politique d'encouragement et d'attraction des pourvoyeurs de fonds s'inscrivent souvent dans cette approche. Cette stratégie peut prendre un sens à partir d'une perspective juridique singulière, cela crée un risque sur l'ensemble des fournisseurs gouvernementaux sur le plan régional, national et global, du fait de la concurrence qui pourrait en découler et son impact au niveau local.

Le levier public se produit également, dès lors que le gouvernement invite les secteurs marchands et non marchands à canaliser leurs objectifs avec ceux du secteur public pour produire un service public dûment réalisé par l'État (Macdonald, 2000).

### 3.2.2 La sous-traitance

La sous-traitance implique une séparation entre les usagers du service public et ses producteurs. Les pouvoirs publics se concentrent sur le fond du service public concerné et se posent la question : quel service ou parcelle de service pourrait être externalisé ? Et de là en définir des standards qui permettraient la maîtrise. C'est à partir de ce moment-là que la contractualisation est rendue possible avec un fournisseur, qu'il soit un agent économique privé ou, une organisation à caractère non lucratif. La sous-traitance est le résultat logique d'un appel d'offre ou d'un processus de mise en marché d'un service jusque-là produit par une organisation publique réputée ne pouvant pas offrir des solutions optimales.

Les politiciens prudents sur le plan financier et les académiciens en faveur de la théorie du choix de la nationalisation, identifient des possibilités d'efficience qui génèrent un gain suite à un appel d'offre concurrentiel des services municipaux, tels que : la collecte d'ordures, le nettoyage des rues, et l'entretien routier. La réduction des coûts est envisagée à travers une augmentation de la productivité, à l'occasion des changements dans les pratiques et dans les processus de production, mais aussi à travers la réduction des frais généraux de gestion du fait du changement d'un fournisseur, qui était un organisme public bénéficiant d'une situation monopolistique devenue agent économique privé doté d'un raisonnement rationnel (Domberger et Jensen, 1997; Walsh, 1995).

D'autres avantages de l'appel d'offre, tel que l'amélioration de la qualité de service. Le processus de mise en marché requiert l'identification des besoins des usagers du service public et sa nature, afin de pouvoir évaluer les offres des soumissionnaires et contrôler les performances du fournisseur sélectionné. Cela implique un changement fondamental dans la vision des pratiques de l'État qui, traditionnellement, étaient orientées vers une obligation de moyens (Walsh, 1995). Il y a, cependant, des problèmes persistants de définition des aspects qualitatifs du service, précisément quand les usagers ne sont pas clairement définis, comme le cas des bénéficiaires du nettoyage des rues, et aussi quand leurs opinions sont difficilement recueillies, comme ceux des bénéficiaires des services médicaux, ou encore les usagers les plus vulnérables qui en sont dépendants, comme par exemple, les personnes souffrant de maladies mentales (Stevent et Walsh, 1994).

La faisabilité d'une sous-traitance qui générerait un bénéfice est sujette à deux conditions, à savoir : le marché concurrentiel et la capacité de l'État (Van Slyke, 2003). Le besoin d'un marché concurrentiel peut sembler un point évident, mais cela n'existe pas forcément sur le marché des services sur lequel l'État voudrait opérer (Milne, 1997). La capacité de l'État fait référence au fait d'être à même de mener des négociations sur le marché (Kettle, 1993). Les procédures, les compétences du personnel, et la culture subiront de grands changements. En effet, il s'agit d'un mode hiérarchique de management et de contrôle direct qui se transforme en une gestion et un management de contrats. Cela nécessite un ensemble de compétences qui inclut la négociation, le management des contrats, les solutions aux conflits, et les services d'audit qui ont, traditionnellement, peu de valeur pour les organisations publiques.

Dans une perspective théorique, la sous-traitance place l'État et le fournisseur dans une relation d'agence les plaçant respectivement principal et agent. Les possibilités d'augmentation des comportements opportunistes sont dues à l'asymétrie d'informations entre les cocontractants (Kavanagh et Parker, 2000). La capacité du principal à contrôler la qualité, la quantité et les délais est une source de pouvoir qui affecte la relation, ce qui augmente les problèmes de bien-être (Mackintosh, 1997). Il est également clair que la mise en place de cette contractualisation peut détourner l'aspect non lucratif du service public (Van Slyke, 2003; Deakin, 2001).

### 3.2.3 Les franchises du service public

La franchise implique des agents économiques privés et les organisations à but non lucratifs, la demande d'une licence auprès de l'État pour produire un service public dont les recettes des fournisseurs sont des redevances que paient les usagers. Savas (2000) explique la différence

entre la franchise et d'autres contrats dans ces termes : "*Avec les franchises, comme avec les contrats, le gouvernement est l'arrangeur et l'organisation privée est le producteur. Cependant, les deux sont différenciés par les moyens de paiement au producteur. Le gouvernement (l'arrangeur) paie le producteur pour le service contractuel, mais le consommateur paye le producteur pour le service de franchise.*".

La délivrance de la licence pourrait être conditionnée à la réalisation d'infrastructures par l'agent économique privé qui seront transférées à l'État au terme du contrat (Pietroforte et Miller, 2002). Sous le contrat de franchise, l'État relocalise son droit de monopole au profit du fournisseur (Ghere, 2001a). Ce processus de relocalisation de ces droits de monopole peut intervenir dans un cadre de concurrence entre les soumissionnaires par un appel d'offre, qui exige d'ordinaire des candidats, un dépôt de garantie. C'était l'exemple de la mise en franchise de la gestion des trains en Grande-Bretagne lors de sa campagne de dénationalisation (Pollitt, 2002). Le gouvernement actionne des contractualisations par franchise pour une période bien définie.

#### 3.2.4 Joint-ventures et partenariat de CCFE

Le partenariat de Conception-Construction-Financement-Exploitation (CCFE), plus connu dans le jargon anglo-saxon par Design, Build, Finance and Operate (DBFE), est une forme qui engage les deux parties dans un projet collaboratif dans une mesure qui leur permet de garder leurs indépendances (Schaeffer et Loveridge, 2002). Cela permet une coordination des décisions importantes d'acteurs indépendants dans le respect des closes préétablies dans le contrat et à hauteur de leurs ressources engagées en matière de responsabilité. La joint-venture peut être gérée par un contrat de partenariat ou encore à travers une entité distincte appelée: Special Purpose Vehicle (SVP). Le recours aux joint-ventures est aujourd'hui réservé exclusivement pour répondre à des besoins de réalisations et de rénovations d'infrastructures, afin d'atteindre des objectifs sociaux, tels que des écoles (Ball *et al.*, 2000), les transports en commun (Klijn, et Teisman, 2003), des hôpitaux (Froud et Shaoul, 2001), des routes (Reeves, 2003), le service de trafic aérien (Goodliffe, 2002), le secteur économique ( Smii *et al.*, 2002), et des prisons (Shneider, 2000).

Les CCFE impliquent et engagent l'État à déterminer les valeurs de sorties du service public selon un cahier des charges qu'il aura préalablement préétabli, ensuite cela l'engage dans une relation contractuelle de long terme avec une organisation privée ou un consortium qui, à son tour, s'engage à la conception, la construction, le financement, et l'exploitation du service public

et ses installations. L'État reverse à son fournisseur, désormais partenaire, un loyer contre les valeurs de sorties qui correspondent aux services publics fournis.

Les joint-ventures, sous cette forme de CCFE, offrent trois bénéfices à l'État. Le premier est la séparation entre la réalisation du projet qui est prise en charge par le partenaire, ce qui ne l'inscrit pas dans la dette publique. Aussi, les infrastructures sont considérées comme un effet du projet, elles n'apparaissent pas dans le bilan des comptes publics. Cependant, à terme, leurs retranscriptions dans les immobilisations corporelles viendraient ajuster le bilan en contrepoids de la dette publique. La seconde motivation pour l'État est l'encouragement des solutions innovantes. Daniels et Trebilcock (2000) soutiennent que, moins le projet est cristallisé, plus le risque que la conception créative augmente les coûts du projet et fausse le processus de sélection. Le troisième et dernier effet positif du projet est le transfert des risques du projet au partenaire privé. Ces risques concernent ceux relatifs à la planification et à la conception, à la construction, à la performance, et à la valeur résiduelle (Kirk et Wall, 2002; Reeves, 2003). Van Ham et Koppenjan (2002), enfin, soulignent, que le partenaire privé supporte également seul des risques, y compris ceux de la discontinuité politique et des coûts de transaction élevés en raison de la non-familiarité avec le processus de politique publique.

### 3.2.5 Partenariat stratégique

Les partenariats stratégiques entre des agents publics et privés impliquent une situation où la délimitation et la distinction des deux parties est difficile (Ashkenas *et al.*, 2002) et quand les cultures et les pratiques des deux organisations sont quasi identiques. Dans ce cas, les intérêts des uns et des autres sont similaires (Grimchow *et al.*, 2002). Schaeffer et Loveridge (2002) mettent l'accent sur l'ouverture de la nature des partenariats stratégiques, ainsi le partage total et symétrique des risques et des gains est visible, mais également l'évolution substantielle du contenu des actions que cela implique. Les hypothèses sous-jacentes au partenariat stratégique se contrastent nettement avec celles qui sous-tendent la sous-traitance. Les relations fondées sur la confiance fortifient une collaboration entre les organisations et remplacent la primauté des instruments juridiques et la méfiance des clients à l'égard des fournisseurs (Coulson, 1998; Lane et Bachmann, 1998; Smith, 1996).

À partir de perspectives théoriques, les partenariats stratégiques sont un moyen de réduction des coûts de transaction, d'approvisionnement, et de régulation qui peuvent évoluer comme ce serait le cas pour la sous-traitance (Lane, 2001). Klijn et Teisman (2000) définissent la différence entre les partenariats stratégiques et la sous-traitance comme suit : "*La sous-traitance*

*est caractérisée par une relation d'agence dans laquelle l'agent public définit les problèmes et en apporte les spécificités des solutions. Le partenariat, d'autre part, est basé sur des décisions collégiales selon un processus décisionnel commun, mais aussi une production qui bénéficierait aux deux parties. Une relation basée sur la transparence et la confiance est cruciale".*

Cependant, Teisman et clijn (2002) avertissent qu'un schéma partenariat stratégique peut se dégrader et se réduire à une simple approche de sous-traitance du fait des normes institutionnelles mises en place par l'État et qui ne sont pas suffisamment adaptées à cette manière de procéder.

#### 4. Spécificités des pratiques de gestion des organisations publiques

De divergentes visions émanent des auteurs, afin d'identifier les caractéristiques propres aux organisations publiques, parmi eux, nous identifions ce qui suit :

P. Gibert (1980) particularise dans le secteur public *"des traits partagés avec des organisations du secteur privé, mais plus fréquents ou plus marqués : une taille importante, une activité de service, un financement extraordinaire"*, et des traits spécifiques : *"le système juridique, la dépendance vis-à-vis du pouvoir politique, la pluralité des modes d'intervention, les interactions entre organisations publiques"* ; il s'en dégage des spécificités du cadre administratif *"l'importance de la notion de pertinence, la multifonctionnalité des services administratifs au regard des objectifs de l'État et la diversité profonde au sein des administrations quant aux missions poursuivies, aux modes d'interventions utilisés et à la situation vis-à-vis de l'environnement"*.

Les services publics intègrent généralement un champ de travail explicité, un territoire géographiquement délimité et un contexte éloigné de la concurrence. A contrario, les firmes privées sont plus dynamiques et en quête continue de nouveaux marchés, de diversification ou de renoncer à certains segments. Leurs objectifs sont divergents ; ceux intrinsèques liés aux institutions publiques sont variés, externes et difficilement définissables. En effet, ils peuvent, particulièrement ne pas répondre à un consensus (la sécurité) et restent difficilement mesurables (la justice).

Il est également question de réglementation de fonctionnement exclusif aux organisations publiques (comptabilité propre au secteur public, réglementations relatives aux budgets, statut de la fonction publique, règlement des marchés publics, etc.) qui impacte profondément le management sur divers aspects.

Par ailleurs et sous un autre angle, L. Lynn (1981), en fonction de l'expérience vécue par le secteur public et des managers venus du privé, met en avant :

- l'inexistence de "*bottom line*" en tant que mesure de la performance,
- les parties prenantes participant aux processus décisionnels sont très diversifiés et multiples (associations, groupes d'intérêts, élus locaux, comités du parlement, autorités Budgétaires, diverses administrations, journalistes, etc.),
- les freins bureaucratiques à la transition administrative et à la motivation des fonctionnaires,
- la relation presses-institutions peut être déterminante.

L'analyse des politiques publiques (A. Wildavsky, 1986) fait ressortir, en outre, la multitude des pratiques publiques (politiques distributives, redistributives, réglementaires, constitutives) et déterminent le management public tel un management des politiques publiques, en mettant en première ligne le contrôle des impacts sociaux, économiques, politiques de ces agissements, qui dépassent, bien évidemment, la simple prestation de services. Dans cette perspective, appréhender les actions sous des angles contraignants différencie le management public du privé.

À partir de là, il s'impose à nous de dire que la gouvernance d'une institution publique manifeste des caractéristiques assez hétérogènes à celles que l'on peut trouver dans le management d'une organisation privée.

Cependant, si nous nous focalisons sur chaque critère, il sera question de divergence au sein du même secteur public, la sollicitation de management sera de l'ordre du "sur-mesure" et non de celui du "prêt à porter". Il conviendrait, dès lors, de dire que le changement dans les pratiques managériales nécessite une démarche d'analyse portant sur chaque situation spécifique, prenant ainsi en compte les caractéristiques de chaque organisation, avant de prétendre à une transposition d'un système relatif à une entité vers une autre.

#### 4.1. Les procédés de contrôle de gestion pour le secteur public

Les outils, les démarches et les concepts proposés par le contrôle de gestion sont limités, il s'agit de comptabilité analytique, comptabilité budgétaire, tableaux de bords, etc. Toutefois, l'utilisation de cet arsenal managérial prend son sens dans les spécificités du cadre dans lequel il est adaptable et applicable. Ainsi, ses outils sont élaborés à des contextes spécifiques, leurs utilisations sont dès lors limitées à des contextes donnés.

#### 4.1.1. Le diagnostic des coûts

Les procédés de diagnostics des coûts ne manifestent pas des spécificités aux organisations publiques ou privées. Cependant, elles sont caractérisées par une large divergence d'objectifs possibles renvoyant au classement des informations comptables et économiques suivant une hiérarchie de détail. D'une part, la périodicité d'élaboration dans le temps (historique ou futur, exercice ou pluriannuel), et d'autre part, les cadres de diagnostics assez diversifiés dans une logique d'espace (biens, services, fonctions, fournisseurs, investissements, etc.).

Entre ces objectifs, nous pouvons relever :

- La définition du résultat comptable : il s'agit de la nécessité d'accorder la juste valeur aux en-cours, aux stocks soit semi-finis ou finis et des biens et réalisations produites par/pour l'organisation. Par conséquent, il est question d'être à même de procéder à l'identification du coût lié à la production des biens, services et projets. Il est évident qu'une pareille question ne se présente pas à la majorité des organisations publiques.
- Le soutien à la politique tarifaire et au compromis : le diagnostic des coûts, relatifs aux biens et services, pourrait aussi être mis en œuvre pour la contribution aux politiques tarifaires. De fait, par exemple, la constitution de comptes d'exploitation par fonction pourrait être menée en parallèle avec la revue de la politique de tarification de ladite fonction (une institution évaluant qu'une fonction de production ou de transaction est à même de neutraliser ses déficits, elle s'attacherait ainsi à élever ses prix et à diminuer ses coûts).

Aussi, l'acquittement par un agent extérieur des coûts engagés par l'organisation ou l'intérêt de valoriser les fournitures réalisées (Exemple : travaux réalisés par des municipalités pour le compte des associations) peut mener à en calculer le coût.

- Le soutien à l'attribution des ressources et à la réalisation du budget : la préparation des budgets évoque pour toute organisation un enjeu majeur ; de nombreuses démarches d'analyse peuvent être mobilisées dans ce projet.

Pour mieux encadrer l'utilisation des ressources et faire remonter au niveau central ses répercussions, il est possible de mettre en place des comptes d'exploitation. Rassembler les coûts par activité, service ou fonction, de manière à repérer les priorités inexprimées, provoquer d'autres possibles et soutenir la détermination de nouvelles. Pour cela, il convient de connaître la destination de la dépense d'une part et d'autre part l'origine des évolutions constatées.

Par ailleurs, l'implication étroite des distincts échelons de la hiérarchie à la construction et le monitoring des budgets est fondamentale. Pour cela, il est plutôt nécessaire d'agir par le rapprochement des ressources, objectifs et résultats, de chaque centre de responsabilité ou projet, plutôt que d'agir sur le seul fait des moyens.

La réflexion par centres de responsabilités est fréquemment exposée selon un cadre-exemple "parfait" d'organisation "décentralisée", ou tout responsable de centre :

- ✓ propose à la négociation les objectifs, les ressources à déployer et les résultats,
- ✓ engage sa responsabilité quant à l'atteinte de ses objectifs et aménage au mieux ses ressources,
- ✓ le diagnostic sur ses résultats est jugé *ex ante*,
- ✓ est engagé à faire progresser la performance de son équipe par une méthode de sanctions-récompenses appropriée.

Pour cela, il se fonde sur plusieurs hypothèses :

- ✓ aptitude à scinder les responsabilités en ce qui concerne les résultats,
- ✓ aptitude au rapprochement des coûts aux tâches conduites par un manager ; cela peut conduire à l'utilisation des mécanismes de fournitures internes de prestations.

Les valeurs globales qu'il accorde à la décentralisation requièrent à être formellement précisées : quelles sont les responsabilités à mandater et quelles sont celles à ne pas mandater ? Sa mise en œuvre est, ainsi, en adéquation avec des révisions de rôles respectivement entre départements intégrés (comptabilité, RH, etc.) et départements fournisseurs aux clients.

En outre, des remises en cause sont à mettre en avant quant à l'instauration de "réels centres de responsabilité" (P. Gibert, 1998) :

- ✓ "reconnaitre un champ de manœuvre du département subalterne" qui peut compromettre les agissements de la ligne hiérarchique,
- ✓ conversion des pratiques de délégation classique, focalisées sur les moyens, vers un engagement d'obtention de résultats avec la mobilisation des moyens et compétences nécessaires,

- ✓ problématique de l'intégration ou non de relation entre mécanismes de sanction-récompenses et résultats de gestion.

L'emploi d'une telle méthode de transformation du protocole budgétaire ne pourrait ainsi que se baser sur un diagnostic de toute situation distinctive : de ce fait, par exemple, nous pouvons observer qu'une multitude d'organisations publiques ne paraissent pas, en effet, déficitaires en opportunités de motivations tant sur le plan des attributions du budget que, voire même, des rétributions ou avantages additionnels, pour inciter l'optimisation des résultats de gestion.

Par ailleurs, l'étude des transformations pratiques des protocoles budgétaires dans diverses organisations publiques (Ph. Hussesot et E. Hachmanian, 1985) souligne l'intérêt mis en avant de recourir à ces concepts. De fait, quelques collectivités construisent et contrôlent la fonction budgétaire selon des centres de responsabilités et d'activités, en provoquant la visibilité de la contribution de chaque centre au budget, par un bloc de ressources financières générales.

Les hôpitaux représentent un exemple phare de cette démarche, la gestion des budgets en leur sein en vaut le détour. En effet, on a créé des unités d'activités constituant les centres de responsabilité avec une autonomie de gestion assistée par des PMSI (Programmes de Médicalisation des Systèmes d'Information) et des protocoles servant aux transferts de crédits, mais aussi la diffusion des informations sur le coût et l'activité des services.

Dans un contexte de gestion budgétaire, nous pouvons observer qu'il existe une dissonance entre la réalité et le cadre prétendu idéal de la gestion budgétaire décentralisée par centres de responsabilité ; quoi qu'il en soit, les protocoles budgétaires changent d'une manière pragmatique. De telles évolutions impliquent qu'il est nécessaire de mener en parallèle :

- ✓ changement dans l'ordre et l'attribution des responsabilités,
- ✓ systèmes de motivation cohérents pour soutenir les changements observés,
- ✓ implantation de mécanismes d'identification des coûts par centre de responsabilité ou d'activité,
- ✓ mise au point de mécanismes de surveillance des actes réalisés.

En se liant à soutenir un meilleur ajustement des coûts à l'activité et une orientation de l'activité vers les objectifs de l'organisation.

Ces protocoles de transformation sont menés en prenant compte des particularités et contraintes intrinsèques à chaque organisation.

- Le soutien au suivi du budget et au contrôle des coûts : le corollaire d'un système de préparation du budget est le déploiement d'un mécanisme pertinent de contrôle des dépenses.

La comptabilité publique est à même de garantir une parcelle de ce contrôle grâce, notamment, à la comptabilité d'engagement. Cependant, la comptabilité d'engagement n'est pas spécifiquement particulière aux organisations publiques, et est parfaitement applicable au secteur privé afin de garantir certains pilotages de projets et traits budgétaires.

La gestion à travers des centres de responsabilité peut être performée dans le cadre de chaque centre et couronnée par des retenues internes (écriture des traitements, cession au profit des services) afin de disposer d'un outil de maîtrise des coûts.

Séparément ou incluant un cadre de gestion du budget, d'autres instruments de contrôle des coûts sont déployés :

- ✓ Mécanismes d'évaluation des cessions internes ; dès lors qu'un centre produit des prestations à des partenaires (exemple : les locaux à louer), il serait pertinent d'en évaluer les coûts soit d'une manière récurrente (établissement de factures) soit d'une manière ponctuelle dans le cadre d'un bilan (quels sont les bénéficiaires ? Est-ce une priorité ? Quel est le coût ? Est-ce rentable ? Quels sont les efforts et la classification des opérateurs ? Les ressources déployées sont-elles adéquates ?, etc.).
- ✓ Dans une optique de diminution ou de réaménagement des moyens des distincts services, des diagnostics méticuleux des opérations engagées, des temps ainsi que les coûts alloués à ces opérations s'avèrent utiles ; c'est à cet effet que se pratiquent principalement les méthodes du modèle BBZ<sup>30</sup>, diagnostic de la somme des frais communs, etc. Elles le réalisent dans une optique très analytique

---

<sup>30</sup> "Budget Base Zéro" l'entreprise définit ses activités, puis détermine les ressources nécessaires

qui favorise l'annulation des actions jugées non-productives, ou la numérisation de certaines actions qui interceptent moins facilement les interactions entre les différentes activités.

La comptabilité analytique peut être mobilisée afin de maîtriser les coûts inhérents à certaines activités (frais de fonctionnement, entretien des moyens de transport), ou contribuer à l'aide à la décision (renouvellement du parc automobile, sélection des fournisseurs).

- L'analyse des coûts : afin de procéder à une analyse des coûts, une éventuelle solution est de faire appel à des rapprochements ; ces confrontations peuvent être réalisées à l'encontre de structures extérieures ou entre structures internes homogènes pour faciliter la comparaison (coût du service dans les cantines, coûts d'activités recourant à la location ou à l'investissement par la construction...).

La mise en œuvre de ces analyses, d'une façon efficace, est conditionnée à un recueil spécifique d'information en utilisant la comptabilité analytique qui en garantira la rigueur. Cela engage, bien évidemment, un coût conséquent, additionné au coût de la comptabilité budgétaire en place, dont l'existence doit être justifiée par une efficacité de mener les diagnostics des coûts, mais aussi de permettre une politique de tarification.

- Le soutien à la prise de décision : ceci est une forme différente d'emploi de l'analyse des coûts, elle requiert de se projeter dans une optique de coûts futurs et de différentiels. L'éventuelle contribution d'une comptabilité analytique peut apporter une valeur ajoutée en soutenant une meilleure évaluation par la fourniture d'éléments qui facilitent de chiffrer les solutions perçues comme pertinentes. Cependant, le calcul économique de l'aide à la décision prend son fondement dans la prise en compte de l'ensemble des changements inhérents à cette décision.

Par ailleurs, les champs applicables à ces méthodes sont divers, à savoir :

- ✓ dans le contexte d'un plan d'acquisition d'un équipement, il est nécessaire de raisonner en coût général (investir et faire fonctionner),
- ✓ choix entre réaliser ou externaliser,
- ✓ décision de renouvellement de ressources matérielles,
- ✓ appréciation des démarches qui visent la performance.

De ce fait, afin de motiver les intervenants dans l'organisation à fournir des solutions qui permettent la réduction des coûts et l'amélioration de la qualité de service, il pourrait être intéressant, en parallèle, par exemple, avec les protocoles budgétaires, de penser à chiffrer les ressources à déployer et les résultats espérés de la tâche voulue.

- Le soutien à la planification : encore une fois, l'analyse des coûts offre une possibilité de contribution intéressante pour une planification pertinente. En effet, la nature pluriannuelle des projets et/ou des actions à répercussions pluriannuelles nécessite une planification très pointue.

L'analyse des coûts présente alors une panoplie d'instruments qui va au-delà de la simple analyse des prix de revient. Quelques chercheurs (P. Gibert, 1998) ont avancé un penchant exclusif des organisations publiques à recourir à ce type d'analyse (prix de revient), et à accentuer d'une façon trop exclusive cela au sein du secteur public. Aussi, une polémique est d'actualité (H. Johnson, R. Kaplan, 1987) sur l'intérêt exclusif de la comptabilité analytique au *reporting* financier (résultat comptable) qui accorde une importance primordiale à l'historique comptable au détriment de l'analyse de la performance des managers et l'aide à la prise de décision.

Ainsi, l'intérêt serait de favoriser les démarches qui semblent privilégiées selon la spécificité de la situation après avoir diagnostiqué l'organisation. Il s'agit, en l'occurrence, de déceler les problèmes pour ensuite lancer des démarches à base d'instruments appropriés d'un angle technique, économique et politique (A. Hatchuel, J.C. Moisdon, H. Molet, 1984).

#### 4.1.2. Les tableaux de bord

Le diagnostic des coûts relève, en effet, du contrôle de gestion, mais n'en est qu'une facette, l'enjeu de ce dernier est de favoriser l'atteinte des buts stratégiques de l'organisation en mettant à la disposition des managers des indices de performance afin de pouvoir piloter dans un cadre stratégique leurs entités.

L'emploi d'indices de gestion prenant un aspect de tableaux de bord s'est exceptionnellement démocratisé, tant au sein des organismes publics que privés (F. Engel, P. Garnier, 1986).

Ainsi, la mobilisation de ces indicateurs est observable pour :

- Contrôle des coûts : Identifier les coûts est nécessaire mais insuffisant, il serait dès lors question de tracer leurs provenances pour y relever les facteurs originels. Dans cette

perspective, il est pertinent de recourir à l'utilisation des indicateurs physiques afin de faire émerger l'origine des coûts.

Par exemple : suivre physiquement les quantités consommées ou suivre les temps productifs/improductifs,

- Surveillance de l'activité opérée : consiste à repérer les variations de la demande (nombre d'usager) et, en l'ajustant avec le suivi des ressources, de s'assurer de l'adéquation des ressources à l'activité, de contrôler la productivité, d'optimiser l'utilisation des ressources sous-utilisées. Cela pourrait être renforcé par des indicateurs de qualité (nombre d'insatisfactions, imperfections)
- Synchronisation entre centres : la synergie est parfois synonyme de productivité, une coordination imparfaite engendre des coûts auxquels il est possible de pallier par l'emploi de mécanismes de répartition de l'information de type horizontal.  
Par exemple : circulation de l'information sur les prévisions de trésorerie entre managers de projet et service financier.
- Rapprochements entre services : usuellement, les tableaux de bord sont à même de soutenir un rapprochement entre centres dont les activités sont perçues comme semblables. Cela renvoie à une standardisation de l'interprétation des indicateurs qui serait contradictoire à la décision de mettre en place des tableaux de bord en tant qu'outils de gestion de chaque responsable de centre, mettant à sa disposition des indicateurs adaptés aux spécificités de sa propre activité.
- Diagnostic des performances : l'essence même des tableaux de bord est le suivi de l'atteinte des objectifs. Les entraves à la finalisation de la gestion ont déjà été abordées, particulièrement pour les organisations publiques qui peinent à rechercher la complétude du système, le voulant cohérent et stable en dépit de sa complexité, sa mouvance et son ambiguïté, cela va cependant à contre-sens et relève même de l'impossible. Sous un angle plus réaliste et cartésien, disons que les organisations, soient elle publiques ou privées, ont atteint le niveau de maturité nécessaire pour délimiter leurs priorités et par conséquent les stratégies y afférant. C'est dans ce sens que les tableaux de bord tiennent leur justification pour persister dans un monde où les outils peinent à être pérennes, ils offrent dès lors la possibilité de suivre les activités dites prioritaires.

- Diagnostic des effets des politiques menées : la difficulté de capturer les impacts externes des opérations menées à travers une estimation des politiques est fréquemment perçue en tant que particularité du management public. Ces estimations peuvent être menées ou bien en amont dès le choix des politiques, ou pendant le programme afin d'en suivre la réalisation et d'assister les managers à en performer la gestion, ou encore en aval, afin de rendre compte des résultats, critiquer la politique, embellir les compréhensions sur les impacts des actions entreprises (E. Chelimsky, 1985).

Ce dernier type de diagnostic opte pour une vision plus globale, met en avant les effets de suite sociales, économiques et politiques des actions entreprises, il accorde de l'importance à la compréhension du réel et du possible (ce qui s'est passé et ce qui pourrait être si le programme n'avait pas eu lieu), à déceler les impacts imprévus de la politique lancée.

Dans ce contexte, les évaluations sont bien plus que parties prenantes du contrôle de gestion, elles lui sont complémentaires (P. Gibert, M. Andrault, 1984). Cependant, la démarche d'évaluation durant le projet qui vise à en performer la gestion en le rendant plus efficace, semble être parfaitement analogue avec les pratiques du contrôle stratégique qui apparaît sans autre sens que complémentaire au contrôle de gestion. L'enjeu est de ne pas se recentrer sur les seules centres de responsabilité, mais également sur les projets les plus stratégiques et/ou ceux incluant plusieurs unités. L'intérêt serait d'élargir au plus loin l'information en la libérant des contraintes internes, cela pourrait l'enrichir d'éléments externes tels que la concurrence et la demande. C'est dans cet esprit que la sortie du cloisonnement imposé par ce suivi comptable et financier serait possible, il s'agit de mesurer les effets des actions menées en analysant les facteurs liés aux coûts dans une perspective de performance passée et future.

#### 4.2. Le contrôle de gestion, garant de l'externalisation

Le secteur public dispose de particularités, tout comme n'importe quel secteur d'activité (comme par exemple : la finance), et toute organisation en a pareillement (comme par exemple : finances publiques ou bancaires). Le secteur public manifeste également une très large divergence qui amène à penser avec prétention de penser un modèle de contrôle de gestion "clé en main" illusoire (comme le PPBS<sup>31</sup>, par exemple). Identifier des méthodes appliquées dans d'autres organisations relève de la théorie institutionnelle et du *benchmarking* ; toutefois, il ne s'agit pas

---

<sup>31</sup> «Planning Programming Budget System» (PPBS, utilisé aux États-Unis). L'objectif est d'optimiser les choix budgétaires par une meilleure prise en compte / évaluation / contrôle des résultats de l'action administrative. La méthode repose sur des outils d'analyse systémique et des bilans «coût-efficacité».

d'importer lesdites pratiques d'une manière rudimentaire, mais au contraire, il s'agit d'adapter les solutions identifiées aux problèmes rencontrés. On entend par là, adopter des solutions sur mesure.

La problématique qui se pose dans un contexte d'externalisation est l'analyse *ex ante* et *ex poste* de la situation. Le contrôle de gestion devrait être à même de diagnostiquer concrètement la gestion de l'organisation, identifier les problèmes et leurs sources, déterminer les priorités et déceler les faiblesses, clarifier les projets de changement, rationaliser un segment ou la globalité de la gestion, être capable d'assembler les assises nécessaires au pilotage du projet. Il est également vital d'identifier les outils appropriés aux situations confrontées, il n'existe pas d'instrument polyvalent. De même, une simulation d'utilisation des outils serait appropriée pour pallier à toute éventuelle situation de crise où l'on dispose de données générées par les outils, mais sans informations pertinentes.

Une vision aussi réaliste du contrôle de gestion peut paraître bien rudimentaire aux yeux des érudits cartésiens passionnés de conséquents schémas cohérents ; elle nous semble fondamentalement pragmatique et renvoie à observer le contrôle de gestion tel un des acteurs participant à la mutation profonde de l'organisation moyennant un management de plus en plus efficace. Identiquement, si la conduite s'inscrit dans un cadre de projet global de management ou évolue sur le terrain par réaction à son environnement.

En ce qui concerne la formation dans le contexte du contrôle de gestion au sein des organisations publiques, il en découle que les opérations lancées devraient être raisonnablement ouvertes, guidée sur l'appropriation et le déploiement de cadres d'analyses et non de recettes.

Une formation qui pourrait être un réel investissement en management public devrait impérativement englober :

- un apport de technicité, de conceptions, de méthodologies relatives au domaine étudié (en l'occurrence, le contrôle de gestion) ; cet apport devrait dépasser la spécificité du secteur public, mais devrait être enrichie en raisonnement et par des méthodes comptables en plus des simples pratiques de la comptabilité publique,
- intégrer dans le programme de formation des études de cas réels qui permettent non seulement de trouver des solutions pratiques, mais aussi de mettre la lumière sur les concepts habituellement ambigus,

- une simulation qui permet de travailler sur un projet dans une situation réelle, cela requiert de diagnostiquer la situation, de bâtir les solutions appropriées aux problèmes précédemment décelés.

## **Conclusion du deuxième chapitre**

Nous avons vu comment a évolué la gestion publique. Ceci n'a pas été fait pour le seul intérêt historique de la notion de management public. Nous avons voulu par ceci présenter la genèse et l'origine de ce concept pour mieux l'aborder en réponse à notre problématique. La gestion des affaires de l'État a évolué d'une manière spectaculaire dans un espace et un temps très limités, en Angleterre précisément. L'administration en France, par effet institutionnel, a connu de nombreuses mutations.

Nous avons vu que Public Management a émergé depuis des réflexions qui tendent à optimiser la gestion des activités de l'État donnant lieu à l'apparition de mouvements qui divergent dans les pratiques, mais qui convergent dans les fondements. La notion d'utilitarisme apparaît comme centrale pour le concept de public management donnant naissance au New Public Management. Au final, le New Public Management présente des imperfections, d'où la littérature abondante.

Ainsi, une démarche d'externalisation peut s'inscrire dans un schéma New Public Management, d'après ce que nous avons vu. Cette externalisation pourrait être perçue sous différents angles. La décision de faire ou faire faire relève de politique publique, cependant la conduite d'un tel projet répond à des aspects opérationnels et financiers.

La naissance du NPM a été, par ailleurs, une réponse à une crise de légitimité. Nous avons vu comment le NPM a été innové pour regagner la confiance des citoyens et ainsi reprendre ce que l'État a perdu : sa légitimité. Le regain de confiance est en effet atteignable par une compréhension différente de la confiance. Le modèle basé sur les calculs et la connaissance nous semble en phase avec ce qu'apporte le NPM. Des objectifs quantifiables sont mieux lisibles par le contribuable et les assemblées. Cependant, nous sommes allés plus loin pour dire que la confiance, basée sur la reconnaissance, est possible par la création d'un pont entre le secteur public, qui reflète l'image de l'État, et le secteur privé, qui est composé de la base sociale. Ce modèle de coopération fait référence directe aux PPP.

Ce type de contractualisation représente un risque majeur, celui de la perte de contrôle sur le service public. Il s'agit de dire dans notre contexte que le contrôle de gestion, qui est un outil du NPM, doit être garant d'un projet d'externalisation quelle qu'en soit sa forme. Nous avons développé la notion de légitimité de l'État et ses activités. Cette notion est au cœur des préoccupations des politiques publiques. Ainsi, toutes fausses manœuvres dans la dépense publique viendraient altérer la confiance des citoyens dans la gouvernance de l'État.

Afin de mieux contrôler la dépense publique et répondre d'une manière plus efficace aux exigences des réductions budgétaires, la personne publique réagit activement. Faire participer le secteur privé est une forme de recherche d'alternative. À ce titre, nous avons développé les différentes formes de partenariat public-privé.

## **CHAPITRE 3 : CADRE THÉORIQUE**

### **Introduction du troisième chapitre**

Dans ce chapitre, nous allons présenter les débats théoriques développés par les chercheurs et penseurs à travers l'histoire du management public, en dégager les différents courants pour en faire ressortir notre positionnement d'une façon à trouver notre chemin pour justifier une démarche d'externalisation.

Par ailleurs, la pensée de Smith, développée par Taylor, représente le point de départ incontournable des sciences de gestion et de l'organisation. Le modèle Wébérien avance, a contrario, une imparfaite responsabilisation de la chaîne hiérarchique. Ce postulat, nous est présenté comme un point focal autour duquel nous construisons notre stratégie de développement pour mener à bien cette recherche.

En effet, un projet d'externalisation implique un intérêt particulier aux éventuels coûts engendrés. Mais une relation d'agence émerge entre le donneur d'ordre et le prestataire, qui, à la fois, détient un savoir-faire et l'information. Une asymétrie d'information et relationnelle semble évidente. De ce fait, nous allons mobiliser la théorie des coûts de transaction pour expliquer les coûts liés à ce projet, celle des ressources pour son intérêt aux compétences disponibles sur le marché et enfin la théorie de l'agence afin d'appréhender les conflits qui découlent de la relation d'agence. L'ensemble de ces théories s'inscrit dans le courant de la théorie des organisations. Nous mettons, toutefois, la théorie de la ressource et des compétences en avant dans notre analyse.

## **Section 1. Théories des organisations explicatives du contexte**

### 1. Théories mobilisées

Il nous semble pertinent de mobiliser, principalement, la théorie des organisations notamment celle relative aux coûts de transaction afin de justifier le cheminement de notre travail. L'idée est de proposer un cadre théorique qui servira comme référence de positionnement tant pour notre revue de littérature que pour l'étude que nous mènerons sur le terrain. La théorie de la ressource et des compétences est proposée en complément afin de combler les lacunes non couvertes par notre théorie principale.

#### 1.1. Théorie des coûts de transaction

La théorie des coûts de transaction qui découle du courant néo-institutionnaliste vise à établir l'existence de multitude de conceptions de l'organisation et par conséquent de gouvernance structurelle. Elle se réfère à l'existence des coûts de production d'une part, mais d'autre part, viennent s'ajouter des coûts de transaction qui se forment dans une logique de marché incluant les ressources mobilisées lors de la négociation entre les acteurs. La conclusion du contrat peut encore prendre en compte les coûts engendrés par le transfert des droits de propriété entre individus ou organisations (Joffre, 1999).

Coase (1987) avance que l'organisation et le marché représentent deux modes alternatifs de synchronisation des activités économiques. La capacité de l'organisation à générer des économies à travers les coûts de transaction représente son ultime différenciation par rapport à une firme de la production par le marché. En effet, Coase (1987) défend l'idée que l'internalisation des transactions permet d'éviter les coûts supplémentaires imposés par le marché. Cependant, les coûts internes peuvent être sujets à augmentation en fonction de la taille de la firme. De ce fait, le choix entre coordination interne et coordination marchande est fonction des coûts supplémentaires liés au recours au marché et du coût d'organisation interne relatif à la même transaction. De même, une organisation est dite de taille optimale dès lors que *« les coûts d'organisation de transactions supplémentaires, en son sein, deviennent égaux aux coûts de réalisation de cette même transaction par le biais d'un échange sur le marché, ou aux coûts d'organisation dans une autre entreprise »* (Coase, 1987).

Par ailleurs, Williamson fonde un corpus théorique (1975, 1985) basé sur les idées de Coase pour déterminer les facteurs explicatifs des coûts de transaction. En effet, il met en avant deux hypothèses du comportement des agents économiques :

- le principe de rationalité limitée des agents, du fait qu'ils agissent dans un environnement incertain et complexe (H.Simon), réduit la possibilité d'établissement de contrat exhaustif du fait de l'asymétrie d'informations entre agents, ce qui implique :
- un comportement opportuniste qui apparaît dès lors qu'il y a incomplétude des contrats. Cela s'accroît bien évidemment du fait de la faiblesse du nombre des acteurs et/ou leurs substituabilités.

En outre, il existe trois formes sous lesquelles le comportement opportuniste peut apparaître (Joffre, 1999);

- l'aléa moral qui résulte d'une action, opérée par un acteur décentralisé, qui est ignoré par le niveau central ;
- la sélection adverse qui résulte d'asymétrie d'information entre parties ; et
- le changement dans le fondement du lien entre les parties qui renvoie à une attitude autre que celle initialement prévue par les partenaires.

Quant à la nature des transactions, il s'agit de distinguer trois dimensions :

- les actifs, perçus comme spécifiques dès lors que la vision est longtermiste, l'objectif est de couvrir les transactions particulières dont la valeur est inférieure à celle prévue, dans le cas d'un usage atypique ;
- l'incertitude, qui renvoie aux comportements opportunistes des acteurs et à la perturbation de l'environnement ; et
- la fréquence des relations contractuelles, elle peut être singulière, occasionnelle ou récurrente.

Williamson (1979, 1985) propose trois types de contrats dans sa typologie des structures de gouvernance :

- le contrat classique, parfaitement délimité, s'applique à des transactions ponctuelles et prend en compte toutes les éventualités, mais n'intègre pas l'identité des parties contractantes ;
- le contrat néo-classique régit les relations à long terme sujettes à une forte incertitude, les éventuels faits ne sont pas prévisibles et ils requièrent l'arbitrage d'un tiers ; enfin

- le contrat personnalisé est de rigueur lors des relations définies par la durabilité et la complexité, il accorde une importance particulière à l'identité des parties, mais aussi aux normes qui se forment progressivement tout au long de la relation.

La théorie des coûts de transaction avance que, face à une bifurcation de choix stratégique entre recourir au marché (faire faire) et intégrer la production (faire), plusieurs paramètres interviennent et doivent être analysés en profondeur. Il s'agit d'une mise en opposition des coûts liés à la négociation et à la mise en œuvre des contrats d'une part, et d'autre part, à ceux inhérents à la coordination interne.

1.2. La Théorie des ressources et des compétences légitime à plus d'un titre le projet De tradition, les études qui s'articulent autour des questions d'externalisation font référence à la théorie des coûts de transaction largement étudié par Williamson (1975). Cependant, dans notre contexte, cette théorie propose l'intégration verticale, or nous nous intéressons en quelque sorte à la désintégration de l'organisation. De même, notre étude empirique a pu démontrer que l'intérêt des organisations publiques, porteuses des projets d'externalisation, va vers une approche de recherche de compétences.

Identifier des compétences dans son environnement est pour le ministère de la Défense une préoccupation permanente. Nous avons, ainsi, jugé nécessaire de nous intéresser à la théorie des ressources et des compétences, qui est plus à même d'expliquer en profondeur cette notion. Aussi, si la théorie des coûts de transaction explique le besoin de rechercher une réduction des coûts, celle des ressources et des compétences en explique le moyen.

La théorie des ressources et des compétences s'est particulièrement développée dans le champ de la stratégie des organisations, selon Durand (2006), dès les premiers travaux de Wernerfelt (1984), les fondements proposés par Barney (2000) et l'argumentaire avancé par Conner (1984) qui ont fait de cette réflexion une théorie (Brulhart, 2010). Tout ceci est le prolongement des travaux de la fondatrice de cette théorie, Edith Penrose (1959).

A l'aune de la théorie de la ressource, l'organisation est définie comme un "collectif de ressources productives". Lorsque l'enjeu est de préserver un avantage concurrentiel ou de se différencier, les compétences sont qualifiées de stratégiques. Ces compétences sont qualifiées comme telles, si elles sont caractérisées par : la durabilité, la non-transparence, la difficulté de transférabilité et de duplicabilité. Si, au sens de la théorie des coûts de transaction, l'entreprise

existe par sa maîtrise de l'opportuniste, pour celle de la ressource, elle existe par sa capacité de créer des produits non-accessibles par le fait de recourir simplement au marché.

La mobilisation de la théorie de la ressource pour étudier l'externalisation consent à examiner l'externalisation stratégique telle qu'un « transfert des immobilisations » vers un prestataire. Comme développé par plusieurs auteurs, il en résulte une dépendance : si les actifs tangibles (tel que le matériel informatique pour l'externalisation de la fonction gouvernance de l'information ou le parc automobile pour l'externalisation de la logistique) ne sont pas souvent assez difficiles à remplacer, il n'en est pas de même pour le potentiel humain et son savoir-faire. Son transfert mène à la perte de l'apprentissage organisationnel dûment réalisé auparavant.

Nous nous intéressons, en l'occurrence, à la gestion des organisations publiques dans le cadre d'une externalisation, ainsi, il sera pertinent de nous focaliser sur cette parcelle de la gestion.

L'importance de l'évolution du secteur public en matière socio-économique de l'État est reflétée par l'intérêt grandissant des chercheurs qui peinent à trouver des méthodes et des outils de management adaptés aux organisations publiques. L'une des plus importantes orientations des recherches est issue du management stratégique des organisations publiques et tend à trouver des solutions pour améliorer son efficacité, spécifiquement dans un environnement dynamique, voire turbulent.

Une des solutions proposées est de mobiliser les ressources qui se focalisent sur la structure interne de l'organisation, il s'agit de mettre en avant les meilleures ressources, capacités et aptitudes au service de l'organisation dans un environnement chargé de challenges. Cette vision est largement approuvée et apprise par le secteur privé. Ce qui fait, cependant, la pauvreté et les lacunes du management public, c'est cette manière d'être incapable de reconnaître les forces des ressources identifiées dans l'expertise des organisations privées. La mise en œuvre d'une telle vision constituera, pour le secteur public, un avantage dans la gestion des affaires de l'État.

La gestion publique, de nos jours, subit une double contrainte ; l'expertise des entreprises privées met la barre haute en matière de compétence et d'efficacité d'une part, et, d'autre part, la recherche de légitimité auprès des parties prenantes oblige les administrations d'être au niveau requis. Par conséquent, cet environnement ne peut être favorable pour une gestion

publique classique en repense à une obligation de moyens, les résultats sont désormais demandés.

#### 1.2.1. La différenciation par les ressources, une solution environnementale face aux turbulences

Les organisations publiques fonctionnent comme un système ouvert qui agit en conjonction avec son environnement. L'interaction entre l'organisation et son environnement se produit alors qu'il est supposé que l'impact de l'environnement sur les organisations soit beaucoup plus important que l'inverse. La théorie et la pratique du management indiquent clairement la nécessité d'un diagnostic correct de l'environnement en tant qu'élément essentiel de la construction de la stratégie d'une organisation, bien que le concept même de l'environnement et de ses composants puisse être traité de manière différente (Szymaniec- Mlicka, 2014). Le diagnostic de l'environnement est une condition préalable à la construction réussie de la stratégie organisationnelle. Cependant, il convient de noter que, face à la complexité et à la dynamique croissantes des entités publiques, cette tâche est devenue plus difficile et les conclusions tirées de l'analyse sont maintenant moins certaines. L'environnement des organisations publiques tend à être turbulent, ce qui entraîne leur politisation et leur incapacité à prédire les éventuels changements d'une part, et, d'autre part, leur complexité du fait de l'existence d'un grand nombre de parties prenantes dont les attentes, qu'elles sont obligées de remplir, sont souvent mutuellement exclusives (Frączkiewicz, *et al.*, 2014).

La littérature, dans le champ du management et de la gestion, met l'accent sur les possibles augmentations des turbulences environnementales dues à une approche par les ressources qui suppose que le succès de l'organisation se trouve dans l'organisation elle-même, c'est-à-dire, ses capacités intangibles intrinsèques, et ne sont certainement pas les ressources imitables qui lui permettraient d'atteindre un avantage concurrentiel durable (Barney et Clark, 2007). Le développement de ce point de vue est étroitement lié à la turbulence croissante de l'environnement, car dans le contexte de son imprévisibilité, ses ressources et ses compétences sont une base plus stable pour générer des stratégies (Grant, 2003). En l'occurrence, les organisations publiques nous semblent imparfaitement capables d'user d'une capacité d'isomorphisme, afin d'atteindre un niveau correct d'expertise.

Cette approche est particulièrement appréciée dans les travaux de Krupski (2011), car elle est à la base de la création de stratégies flexibles permettant une adaptation rapide aux changements

dynamiques dans l'environnement et la recherche de l'opportunité, une compétence clé en maîtrise des turbulences environnementales croissantes.

Les travaux de Ząbkowska (2007) démontrent que les ressources sont particulièrement importantes dans un environnement de plus en plus imprévisible, singulièrement en mettant en avant le rôle de la gestion des connaissances. Kozminski (2005) souligne l'importance des ressources dans des conditions d'insécurité généralisée, c'est-à-dire l'imprévisibilité de l'environnement externe et de l'organisation interne. L'organisation devrait s'efforcer de potentialiser (accumulation de potentiel, capacité d'agir dans des situations imprévisibles) et essayer de mobiliser les ressources gratuites, en particulier, celles qui sont intangibles (Kozmiński, 2005). Dans le même temps, la littérature anglaise fait apparaître l'approche par les ressources comme une réponse à la dynamique croissante de l'environnement :

- ✓ Waterhouse (1992) : Dans un environnement turbulent, le manager n'est pas seulement un superviseur, un contrôleur, mais doit également jouer le rôle d'un jardinier, c'est-à-dire : prendre soin et développer les ressources de l'organisation, principalement des ressources humaines. En outre, le processus de planification stratégique dans un tel environnement devrait mettre davantage l'accent sur l'engagement des parties prenantes, la relation qui en résulte ;
- ✓ Grønhaug (2004) : Dans les conditions d'incertitude et de turbulence de l'environnement, les organisations devraient s'efforcer d'accroître leur flexibilité ; la capacité de répondre rapidement aux nouveaux défis dans l'environnement. Ainsi, la flexibilité de l'organisation peut être considérée comme la ressource stratégique ;
- ✓ Fredericks (2005) : La réponse d'une organisation à la dynamique croissante de l'environnement devrait entraîner une flexibilité stratégique accrue, qui repose sur la mise en œuvre de l'approche fondée sur les ressources, qui met l'accent sur les ressources de l'organisation, de sorte qu'elle soit capable de réagir rapidement aux changements et opportunités émergentes ;
- ✓ Mahoney (2007) : Dans un environnement à changement dynamique, les organisations doivent créer des compétences stratégiques, principalement la flexibilité stratégique des ressources, leur permettant de s'adapter aux changements rapides et soudains ;
- ✓ Fiegenbaum (2008) : Dans un environnement turbulent, la ressource la plus importante de l'organisation est la connaissance et la capacité d'être absorbée, tandis que la

turbulence ambiante donne à l'organisation la possibilité de transformer le potentiel en une véritable capacité d'absorption, en améliorant simultanément sa performance globale ;

- ✓ Perrott (2008) : Dans un environnement turbulent, il devient nécessaire de développer des compétences dans les stratégies de construction (y compris l'analyse environnementale), ce qui permettra une meilleure gestion et une adaptation au changement.

Comme indiqué précédemment, l'environnement des organisations publiques est turbulent, ce qui rend le processus de gestion et de prise de décision plus difficile et affecte ainsi la performance de l'organisation (Meier *et al.*, 2009). C'est pourquoi, il semble approprié d'aborder le problème de l'utilisation de la vision fondée sur les ressources, dans la gestion des organisations publiques et son impact sur l'efficacité acquise par l'organisation.

L'approche fondée sur les ressources a une place prépondérante dans la théorie de la gestion stratégique, mais, à tort, elle n'attire pas beaucoup d'intérêt dans le domaine de la gestion stratégique des organismes publics. Cela est dû au fait qu'elle semble se concentrer exclusivement sur les ressources qui alimentent le système, ce qui fonctionne en même temps dans les organisations publiques et privées. D'autre part, la gestion publique se concentre principalement sur les résultats obtenus par l'organisation qui sont fondamentalement différents entre le secteur public et privé (Klein, 2011). Cependant, il est difficile de considérer que le management public pourrait prendre cette approche comme vision stratégique, car elle abaisse l'ensemble de la théorie de la ressource et des compétences au simple fait de l'analyse des ressources, à l'exclusion de la question la plus importante qui est que les ressources reconnues comme stratégiques peuvent améliorer les performances des organisations publiques. Des recherches antérieures sur un concept de ressources publiques au sein des organisations publiques concernaient principalement l'utilisation éventuelle d'une ressource spécifique dans l'organisation, *a priori*, en supposant que l'organisation adopte la philosophie de l'approche des ressources.

#### 1.2.2. Une approche par les ressources en management public, une revue de la littérature

Une vue d'ensemble de la littérature a été menée entre juin et septembre 2014, dans plusieurs bases de données notamment : EBSCO, Science Direct, Emerald Management Plus. Il est évident que la revue de la littérature présentée ci-dessous n'est certainement pas complète, ni

exhaustive, mais elle fournit un aperçu général de l'approche des chercheurs en ce qui concerne la possibilité de mettre en œuvre la vision fondée sur les ressources dans la gestion des organisations publiques.

Cette recherche a démontré que l'approche par les ressources n'est pas particulièrement appréciée dans la gestion des organismes publics, bien qu'elle semble s'intéresser aux potentiels d'une ressource spécifique susceptible d'être mobilisée dans la construction d'une vraie stratégie, afin d'atteindre un avantage concurrentiel durable et, en même temps, améliorer les performances organisationnelles. Les organisations publiques étant défavorables à un excès de rationalité. De même, comme le montre la théorie des ressources et des compétences, l'accent a été mis sur les ressources intangibles des organisations qui intègrent dans leurs pratiques le concept VRIO<sup>32</sup> (Szymaniec, 2012).

Dans l'ensemble, la théorie des ressources et des compétences, et notamment l'approche par les ressources, en tant que ressource clé pour la gestion stratégique des organisations publiques, a été largement appréciée dans le travail de Bryson *et al.* (2006), où, selon ce cas d'étude, l'utilisation de ce qu'il appelle la cartographie comme un outil de création de la stratégie de l'organisation publique. Selon la méthode proposée, les gestionnaires seraient en mesure de proposer le type de carte combinant les compétences distinctives de l'organisation avec ses aspirations, ses objectifs et ses attentes et, sur cette base, créer une stratégie organisationnelle, rendant ainsi l'organisation plus efficace.

L'apparition spontanée de l'approche par les ressources, en tant que stratégie appropriée pour les organisations publiques dans un environnement turbulent, peut également être trouvée dans le travail de B. Butler (2009). Ainsi, avec le concours de groupes de discussion, la possibilité de mettre en œuvre la théorie des ressources et des compétences dans la gestion des organismes publics dans un environnement dynamique, a été examinée dans le cadre de l'identification des ressources et des compétences nécessaires pour faire face à la dynamique environnementale et à l'incertitude. Les principales ressources et compétences organisationnelles dans l'environnement turbulent sont :

- ✓ la culture organisationnelle axée sur la fourniture de la plus haute qualité de service,
- ✓ la connaissance et son partage au sein de l'organisation,

---

<sup>32</sup> Value Rarity Imatability Organization est un mode de diagnostic de l'activité de l'organisation. Elle consiste à évaluer la valeur de ses innovations, leur rareté et la capacité des concurrents à les imiter

- ✓ la participation des gestionnaires à l'amélioration de l'organisation,
- ✓ la capacité d'apprentissage organisationnel.

La connaissance, en tant que ressource stratégique, peut également être trouvée dans les travaux de : Spencer *et al.*, (2010), Jain *et al.*, (2011), Rastogi, *et al.*, (2010), Chan (2006).

Dans ses recherches basées sur un questionnaire d'enquête envoyé aux employés des bibliothèques publiques, D.Kan s'est efforcé d'identifier les ressources et les compétences qui permettent aux organismes publics d'atteindre des résultats supérieurs à la moyenne. Les résultats de la recherche, qui sont les plus importants en matière de connaissances, ont indiqué les ressources et les compétences suivantes : compétences en communication, compétences interpersonnelles, compétences analytiques, compétences techniques, compétences organisationnelles et de planification, créativité, innovation, leadership (apparaissant également dans le travail de Gurtoo (2009)), responsabilité et adaptabilité. Si une organisation n'obtient pas de résultats satisfaisants, elle devrait présenter un plan de raffinement visant à améliorer les ressources et les compétences indiquées parmi leurs employés.

Rastogi *et al.* (2010) ont souligné que la connaissance et la gestion appropriée influent positivement sur les aspects organisationnels, managériaux et financiers de la performance de l'organisation, ce qui lui permet d'atteindre un avantage compétitif durable. Une organisation de connaissances supérieures à la moyenne est à même de créer une synergie en combinant les ressources traditionnelles, ce qui fera, bien évidemment, accroître l'efficacité et l'efficience des organisations publiques.

Spencer *et al.* (2010), ont développé, en se basant sur un examen approfondi de la littérature, un modèle où la prémisse principale était l'hypothèse que le développement de la capacité d'absorption des connaissances au sein de l'organisation publique se traduit positivement par les résultats obtenus par cette organisation.

C'est grâce à la capacité d'absorption de la connaissance qu'il faut comprendre le processus d'acquisition, d'assimilation et de mise en œuvre des connaissances. Cette capacité est particulièrement importante pour les organismes publics en raison du fait qu'elles existent uniquement pour répondre aux attentes et aux besoins de leurs parties prenantes, et afin de le faire efficacement, ils doivent donc connaître leurs besoins et construire des méthodes qui permettent d'y répondre.

K. Jain *et al.* (2011), en supposant que le savoir est une ressource stratégique pour les organisations, ont utilisé un questionnaire adressé aux employés des organisations publiques, en essayant d'identifier les obstacles au partage des connaissances au sein des organisations, ainsi que les actions possibles pour encourager ce type de comportement. Les résultats de la recherche ont démontré que les employés croient personnellement que le partage des connaissances favorise l'amélioration de la compétitivité de l'organisation. Dans le même temps, ils ont souligné l'absence d'une stratégie adéquate de partage des connaissances au sein des organisations, ou l'absence de cette stratégie par la direction, comme l'un des obstacles à la mise en œuvre réussie de ce processus. Un rôle important a également été joué par des motifs personnels (l'autosuffisance) et d'autres obstacles organisationnels, tels que le manque d'informations technologiques propices au partage des connaissances, le manque de récompenses et de reconnaissance, le manque de temps, et enfin, le manque de compétences interpersonnelles. Les initiatives identifiées pour soutenir le partage des connaissances étaient les suivantes : soutien de la gestion, développement de la technologie informatique et coopération entre les bureaux.

A. Gurtoo (2009), dans son travail, s'est efforcé d'identifier les ressources et les compétences des organismes publics en Inde avant l'introduction des réformes visant la commercialisation de leurs services à partir du début des années 90. Cela avait permis une transition plus fluide à travers le processus de changements et une adaptation plus rapide à la nouvelle réalité, ainsi que le maintien d'un avantage concurrentiel. Les ressources identifiées incluent : le leadership, la fidélité des employés et leur expérience, le partage des connaissances, l'accès à l'information gouvernementale (en raison du caractère public des organisations).

En plus des connaissances et des ressources mentionnées ci-dessus, la recherche comprenait également des ressources telles que: ressources humaines (Schaubroeck, 2005; Sadatsafavi, 2013; Fabiyola *et al.*, 2010; Carmeli, 2004; Ridder *et al.*, 2005; Kamoche, 1997), capital intellectuel (Kong, 2007; Herremands, 2004) et la réputation (Farrell, 2010; Smith, 2008).

Kamoche (2007) souligne la nécessité de prêter une attention particulière au développement des ressources humaines dans les organisations publiques en tant que facteur essentiel de leur réussite. Il accorde un intérêt singulier au fait qu'il n'est pas possible de créer un avantage concurrentiel pour l'organisation, sur la base des ressources humaines, sans la prise de conscience et la compréhension de ce potentiel par les hautes sphères de la direction. C'est seulement dans ce cas que les gestionnaires pourront créer une stratégie efficace en matière de

ressources humaines, traduisant ce potentiel en un succès de l'organisation dans son ensemble. Une hypothèse similaire peut être trouvée dans les travaux de Carmeli (2004) et Schaubroeck (2005). Les études de 2004 ont confirmé que, dans un environnement incertain, les organisations dotées d'un capital humain stratégique (défini comme ayant des employés éduqués, engagés dans leur travail et répondant aux critères du cadre VRIO) obtiennent de meilleurs résultats financiers. En 2005, cette relation a été complétée par l'hypothèse que l'impact du capital humain sur les résultats de la performance organisationnelle sera plus élevé, dès lors que la valeur du capital humain est perçue par la direction d'une manière pertinente. Outre la prise de conscience des gestionnaires, un autre élément crucial pour le développement du capital humain est la question de créer un environnement de travail propice à la construction de capital humain, basé sur le concept des ressources, dans une vision de la théorie des compétences (Sadatsafavi, 2013).

Ridder *et al.* (2005) se sont concentrés, dans la construction de leurs hypothèses, sur l'identification des suppositions-clés sous un angle des compétences dans le cadre de la théorie des ressources et des compétences, en intégrant une mise en œuvre réussie des changements au sein de l'organisation. Les analyses effectuées ne pointaient pas directement le capital humain communément perçu. Un rôle particulier a été attribué à la participation des gestionnaires dans le processus de changement et à leur compétence dans la création de nouvelles règles pour l'organisation. L'engagement et les valeurs que l'on représente, d'une certaine manière, par l'éthique du travail ont également été identifiés dans le travail de Fabiyola *et al.* (2010). Les caractéristiques particulières des employés en matière de capital humain permettent d'obtenir des résultats supérieurs à la moyenne.

Du capital humain, nous passons à une catégorie plus large définie en le capital intellectuel en tant que ressource organisationnelle clé. Le capital intellectuel est une combinaison des trois catégories inséparables de ressources : capital humain, capital structurel (apprentissage organisationnel, connaissances, processus, systèmes informatiques, marques, brevets, licences, infrastructures, stratégies et culture organisationnelle) et, en définitive, le capital relationnel (relations internes et externes) (Kong, 2007). Ces travaux mettent l'accent sur le rôle du capital intellectuel dans la construction d'un avantage concurrentiel en permettant aux organisations de développer des capacités, des relations et des processus uniques, ce qui entraîne le développement de compétences de leadership et le bien-être général de l'organisation (Isaac, 2004) et (Kong, 2007).

La réputation d'une organisation est également considérée comme une ressource stratégique dans la gestion des organismes publics. Les études de littérature menées par Kong *et al.* (2010) montrent que, dans le cas des organisations à but non lucratif, la réputation et l'image sont des ressources clés dans la construction et la gestion de bonnes relations avec les parties prenantes. Elles permettent aux organisations d'obtenir le soutien des parties prenantes, y compris le soutien financier, notamment : les subventions. La recherche démontre également la nature relativement fragile de la réputation et de l'image, soulignant la nécessité d'une gestion continue de ces ressources et leur amélioration. La nécessité d'une gestion adéquate de la réputation et de l'image peut également être trouvée dans le travail de Smith qui avance que la réputation devrait être constamment construite et maintenue comme un élément déterminant pour la stratégie organisationnelle globale. En outre, l'organisation devrait également être préparée par l'élaboration de plans d'action pertinents dans l'éventualité que sa réputation pourrait être compromise.

#### 1.2.3. Synthétisons l'approche par les ressources

La mise en œuvre de la logique basée sur l'approche par les ressources, dans la gestion des organisations publiques dans un environnement turbulent, semble être une stratégie pertinente. Cela étant dit, cependant, il n'y a toujours pas de résultats clairs confirmant cette hypothèse. Les recherches menées jusqu'ici ont porté sur une ressource particulière comme moyen d'un avantage concurrentiel. La mise à plat de la littérature laisse entendre qu'au lieu de considérer une ressource particulière comme la clé (capital humain, connaissance, leadership) pour réussir dans un environnement dynamique, il faut plutôt se concentrer davantage sur la promotion de l'approche par les ressources dans l'organisation, comme une stratégie efficace. Cela signifie que l'organisation serait contrainte d'examiner ses propres ressources et compétences et, selon la situation, combiner les ressources qui pourraient lui donner un avantage concurrentiel. Par conséquent, l'organisation devrait être flexible (Krupski, 2008).

#### 1.3. Théorie de l'agence, une complémentarité incontournable

Adam Smith a mis en garde contre la tentation des gestionnaires lorsqu'ils manipulent de l'argent autre que le leur (Smith, 1776). La question qui sous-tend ce problème majeur découle directement en effet de la pensée de Smith: la performance de l'entreprise est-elle dépendante de la structure de la propriété ? La structure de propriété signifie ici à la fois la part de responsabilité de l'entreprise et la répartition des créances extérieures ; s'il y a un seul ou un petit groupe de propriétaires dominants.

Adam Smith disait : « *Les directeurs de ces sortes de compagnies (les sociétés par actions) étant les régisseurs de l'argent d'autrui plutôt que de leur propre argent, on ne peut guère s'attendre à ce qu'ils y apportent cette vigilance exacte et soucieuse que des associés apportent souvent dans le maniement de leurs fonds* »<sup>33</sup>. Cela pourrait orienter la vision et démontrer que les enjeux de l'utilité des uns et des autres, engendrés par des questions de relations d'agence sont aussi anciens que le champ économique lui-même.

Berle et G. Means (1932) proposent par la suite une étude plus approfondie sur les problèmes liés aux conflits d'intérêts qui émergent entre le gestionnaire et le propriétaire de l'entreprise. Ainsi, la naissance du premier cas de rapport principal/agent est due à la recherche qui a porté sur des liens entre gestionnaires et propriétaires.

En prenant appui sur la théorie des droits de propriété de Jensen *et al.* (1976), on dépasse la simple relation en s'intéressant à la totalité des relations contractuelles, issues tous simplement des contrats, établis par la firme. Ils sont arrivés à déterminer comme suit la relation d'agence : « *un contrat par lequel une ou plusieurs personnes (le principal) engage un autre individu (l'agent) pour exécuter en son nom une tâche quelconque qui implique une délégation d'un certain pouvoir de décision à l'agent* » (Jensen et Meckling, 1976).

En effet, à partir de cette définition, ils sont engagés à observer la firme tel « *un nœud contractuel* ». Autrement dit, il s'agit d'un style d'organisation au sein duquel les parties sont inter-liées à travers des contrats, qui se succèdent, et qui sont peu ou prou formalisés.

La problématique qu'ils proposent est d'appréhender, dans cette perspective, quelle serait la forme de contractualisation qui pourrait satisfaire de la manière la plus efficace les deux parties concernées par une relation d'agence tout en réduisant au maximum les coûts liés à leur contrat, en l'occurrence les coûts d'agence.

Nous pouvons comprendre que la vision de tous ces penseurs se réduit principalement à un essai pour expliquer les faits, ou tout au moins pour appréhender le comportement de l'organisation. De plus, Coase (1987), initiateur de la théorie économique des organisations, où émergent les recherches suscitées, les critiques et leur reproche de se résigner à vouloir comprendre l'organisation telle une « boîte noire », selon ses termes. Cependant, il tente de

---

<sup>33</sup> Dans l'oeuvre d'Adam Smith « La richesse des nations »

convaincre que la firme mérite plus que cela, la compréhension devrait tendre vers son affirmation telle une forme organisationnelle substituable au marché.

La théorie de l'agence occupe une place centrale dans la littérature sur la gouvernance d'entreprise. Elle décrit et explique le conflit fondamental entre les gestionnaires et les propriétaires, lorsque les premiers ont le contrôle de l'entreprise, mais que les seconds bénéficient de la majorité du profit. Le modèle mis en place par Jensen et Meckling (1976) l'illustre en décrivant comment les effets managériaux entraînent une augmentation des dépenses non-pécuniaires des gestionnaires, car ils n'internalisent pas complètement les coûts. Les problèmes d'agence de ce genre génèrent des coûts d'agence. Un élément clé de leur théorie est que les actionnaires ne peuvent pas observer les actions des gestionnaires.

Les actionnaires majoritaires sont plus à même de contrôler la gestion que le petit actionnariat, car ils intègrent une part plus importante des coûts de surveillance et disposent d'un pouvoir de vote suffisant pour influencer les décisions. En outre, une série d'autres mécanismes qui alignent les intérêts des gestionnaires et ceux des propriétaires ou limitent le pouvoir discrétionnaire de la direction ont été suggérés pour réduire les coûts d'agence.

Il existe une vision différente du rôle de la structure de propriété dans les entreprises, en plus des coûts d'agence générés par les gestionnaires. Plusieurs auteurs comme Barclay et Holderness (1989) ou Bebchuk (1999) ont avancé que les propriétaires ayant une part de propriété importante pourraient eux-mêmes utiliser à leur profit des avantages privés, ce qui génère des tensions du côté des autres actionnaires. Ces avantages pourraient inclure, par exemple, la consommation des biens produits par l'entreprise, l'utilisation d'actifs ou encore les mesures d'initiés contre ou pour les prises de contrôle. Ces avantages peuvent avoir des effets négatifs sur la performance de l'entreprise. En effet, une concentration de pouvoir de propriété, pourrait nuire à la performance. L'idée centrale que la littérature démontre sur les avantages privés est qu'il n'y a pas seulement un problème d'agence entre les propriétaires et les gestionnaires, car la relation entre les grands et les petits actionnaires peut-être orientée dans le même sens.

Donc, la question de l'effet de la structure de propriété sur la performance des entreprises est une question qui concerne les incitations des gestionnaires et des propriétaires ainsi que leur capacité à contrôler la prise de décision. Le contrôle, tel qu'un résultat des droits de vote attachés au droit de propriété, intervient naturellement en tant que facteur décisif, car il détermine si les actionnaires peuvent contraindre l'entreprise à orienter son choix.

Bien avant l'émergence de cette question autour des coûts d'agence et des avantages privés, Berle et Means (1932) avaient déjà beaucoup écrit sur la séparation de la propriété dans les grandes entreprises publiques. Beaucoup d'autres ont depuis contribué à cette discussion. En séparant la propriété et le contrôle, Berle et Means (1932) ont mentionné le fait que la majorité des sociétés, ayant un capital ouvert, appartenaient à de petits actionnaires qui avaient peu de chance d'influencer la prise de décision. Le contrôle des entreprises s'était ensuite déplacé vers les gestionnaires, qui avaient une opportunité et une incitation à abuser de leur position. Berle et Means (1932) ont prédit que la séparation de la propriété et du contrôle nuisait à la performance de l'entreprise. Cette thèse fait partie de cette longue discussion sur la structure de la propriété qui s'est poursuivie jusqu'à ce jour.

Un papier important a été publié, dans cette perspective, par Demsetz *et al.* (1985, 2001) et Himmelberg *et al.* (1999), qui ont construit des modèles économétriques pour estimer les effets de la structure de propriété. Demsetz et Lehn (1985) ont également mis en place un modèle transversal pour examiner les effets de la concentration de la propriété sur la performance des entreprises afin de tester l'hypothèse de Berle et Means (1932), mais ils n'ont trouvé aucune relation. Demsetz et Villalonga (2001) étendent cette analyse à un ensemble de relation simultanée, où la performance et la propriété de l'entreprise sont déterminées de manière endogène avec des résultats similaires. Contrôler l'endogénéité de la propriété semble important à la lumière des résultats empiriques et de toutes ces discussions théoriques et empiriques. Himmelberg *et al.* (1999) à leur tour, ont analysé la même relation en ce qui concerne la propriété des petits actionnaires et ont construit un modèle à effets fixes. Contrairement à Morck *et al.* (1988) qui ont d'abord analysé la relation entre la propriété de l'actionnaire minoritaire et la performance de l'entreprise. Himmelberg *et al.* (1999) ne parviennent pas, cependant, à trouver une relation statistiquement significative, en contrôlant l'endogénéité. Il est à signaler que cela n'a été réalisé que dans des études utilisant des données non-américaines (Kapopoulos *et al.*, 2007; Hu *et al.*, 2008).

### 1.3.1. Le principal et l'agent, une relation ambivalente :

Les travaux de Posner (2000)<sup>34</sup> fournissent une approche explicative qui tente de résoudre les conflits principal-agent par le contrat. Posner (2000) donne l'exemple d'une personne qui, voulant vendre son bien immobilier, fait appel aux prestations d'une agence immobilière. Il fait ressortir deux sortes de problématiques. D'une part, les utilités recherchées par ces deux parties

---

<sup>34</sup> *Agency Models in Law and Economics* d'Eric A. Posner

semblent s'opposer : le propriétaire voudrait voir les efforts de l'agent immobilier déployés pour la vente du bien, tandis que l'agent immobilier pourrait naturellement fournir un moindre effort (aléa moral). D'autre part, le propriétaire ne dispose pas d'éléments lui permettant de juger les efforts de l'agent afin de le rémunérer en conséquence. Il s'agit en l'occurrence d'une asymétrie d'informations qui se définit comme cas naturel du conflit principal-agent.

La résolution de cette problématique pourrait se réaliser par un contrat opposant les deux parties. Toutefois, il est pertinent de se demander quelle serait la meilleure contractualisation ?

Afin de donner une réponse pertinente à cette question, Posner (2000) prend comme point de départ un contrat de base. Il s'agit d'un état dans lequel le contrat serait optimal, car on pose l'hypothèse que le propriétaire pourrait absolument vérifier les agissements de l'agent immobilier.

En démarrant de ce contrat de base, Posner (2000) renonce à l'hypothèse du parfait informé et recherche d'autres substituts de contrats qu'on pourrait envisager pour atteindre les résultats optimaux pour les deux parties. Sa réflexion le conduit à distinguer un contrat mixte qui joint simultanément les incitations rémunérées afin de motiver l'agent immobilier à déployer un maximum d'efforts pour vendre le bien au plus haut prix possible, et la garantie de percevoir un seuil inférieur à un prix convenu au cas où la transaction se réalise à un prix en deçà de celui espéré (protection contre le risque).

Le chercheur réalise que réellement, les contractualisations entre agents immobiliers et propriétaires sont familières à celles proposées et citées par la théorie de l'agence. Cependant, elles ne sont pas précisément semblables, dès lors qu'elles comportent une allocation d'une rémunération ponctuelle, liée à une transaction, à l'agent immobilier, sauf que cette rémunération demeure constante. Il s'agit de dire que la commission ne fluctue pas en corrélation avec le prix dégagé par la transaction.

Posner (2000) perçoit la théorie de l'agence comme trop rudimentaire en la qualifiant de "*too simple*". Ainsi, il propose, non exhaustivement, quatre difficultés afin de bien nous démontrer pourquoi la théorie de l'agence ne représente qu'une configuration simpliste de la réalité :

- L'agent a fréquemment de nombreuses actions à accomplir, ou au moins, ses missions pourraient s'avérer beaucoup plus complexes que l'on a constaté antérieurement.

- De nombreux agents pourraient être engagés dans la relation. C'est le cas d'un patron qui a plusieurs subordonnés.
- Il se pourrait également qu'il y est de nombreux principaux. Par exemple, un directeur général qui doit fournir des explications et justifications à des regroupements d'actionnaires qui ont des intérêts divergents.
- Il est évident d'évoquer la possibilité que le principal pourrait être aussi agent, et mutuellement, dans une relation de contrat. Par exemple, quand deux experts comptables fondent à part égale leur cabinet d'expertise, chaque associé serait simultanément sujet d'une relation de principal et agent face à l'autre.

Nonobstant ses critiques et les difficultés qu'il se voit énumérer, l'auteur insiste qu'il ne remettait pas en cause la pertinence de la théorie de l'agence, mais au contraire, l'intérêt de cette recherche est de l'enrichir et la rendre plus valide par la recherche du contrat optimal. Il s'agissait de créer de la confusion pour atteindre le recul de conflits tant espéré.

Par ailleurs, Posner (2000) définit les relations d'agence telles qu'elles sont citées dans l'exemple du propriétaire et de l'agent immobilier, comme étant un cas bateau qui se transpose à toutes les situations tant au secteur privé que public. C'est, en effet, le cas d'un propriétaire d'un bien immobilier et de son locataire, d'un directeur d'une firme et ses actionnaires, d'une banque et ses clients, d'un médecin et ses patients, d'un propriétaire d'un commerce et ses employés, des politiques et leurs électeurs, des juges et le congrès (*American Congress*) voire même entre citoyens.

### 1.3.2. La structure de l'actionnariat et la théorie de l'agence

Dans la littérature précédant Jensen et Meckling (1976), les problèmes d'agence causés par une propriété dispersée, étaient appelés le problème de la séparation de la propriété et du contrôle, qui trouve son origine dans les travaux de Berle et Means (1932). Jensen et Meckling ont placé leur discussion dans un contexte plus formel avec des modèles explicites sur le comportement des agents. Le point commun entre cette littérature et le modèle de Jensen et Meckling (1937) est qu'il y a un conflit d'intérêts puisque les gestionnaires ne supportent pas toutes les conséquences de leurs actions. Il est nécessaire d'être conscient qu'une longue discussion a précédé le travail de Jensen et Meckling (1976). Par exemple, Alchian et Demsetz (1972) avaient déjà analysé un problème similaire de contrôle et de surveillance managériale. Le principal avantage de l'approche de Jensen et Meckling est sa généralité, les relations d'agence existent tout autour de nous.

L'idée centrale de Jensen et Meckling (1976) était de modéliser la relation entre les propriétaires et les gestionnaires, semblable à celle qui existe entre un mandant et un agent. Les propriétaires contractent les gestionnaires pour exécuter les tâches de management d'une entreprise, seulement les deux cherchent à maximiser leur propre utilité et sont intéressés par leur propre intérêt, un conflit d'intérêts, ainsi, survient. Cependant, les gestionnaires ont un contrôle effectif sur l'entreprise, ils ont la motivation et la capacité de bénéficier des avantages au détriment des propriétaires. Jensen et Meckling (1976) définissent les coûts engendrés par la divergence des intérêts entre propriétaires et gestionnaires en tant que coûts d'agence consistant en :

- dépenses de surveillance par le principal,
- dépenses de cautionnement par l'agent, et
- la perte résiduelle.

Les coûts de surveillance des principaux découlent d'activités conçues pour limiter les actions dommageables des agents (du point de vue des chefs d'établissement). Les dépenses de cautionnement résultent des actions des agents pour rassurer les principaux de leur bonne volonté de mener à bien certaines actions. Malgré ces dépenses, de surveillance et de cautionnement, aussi optimales qu'elles soient, des principaux et des agents, il y aura toujours une perte causée par la divergence des décisions prises par les agents qui maximiseraient le bien-être des mandataires. Ces décisions prises par les gestionnaires peuvent impliquer, par exemple, de se soustraire au travail ou à la consommation d'avantages indirects. Ce coût créé par la relation d'agence est défini telle une perte résiduelle.

### 1.3.3. Mécanismes de contrôle de la relation d'agence

Le modèle de Jensen et Meckling (1976) montre qu'il existe des problèmes d'agence dès lors que des possibilités et des incitations se présentent pour la direction. Ainsi, elle poursuit son propre intérêt au détriment des parties prenantes externes, qu'elles soient actionnaires ou obligataires). Cependant, les problèmes d'agence et les coûts associés peuvent être atténués par plusieurs mécanismes. Tandis que Jensen et Meckling (1976) se concentrent sur la structure de propriété et la gouvernance managériale, plusieurs autres mécanismes ont été suggérés dans la littérature sur les problèmes d'agence. Berle et Means (1932) ont, par exemple, vu dans la propriété concentrée représentée par un ou plusieurs grands propriétaires, un bon moyen de discipliner les gestionnaires. D'un autre côté, la propriété concentrée au sein d'un actionnariat limité a également été considérée comme nuisible aux performances des entreprises, car cela

favorise des bénéficiaires privés (Bebchuck, 1999). D'autres suggestions concernant les mécanismes de contrôle des problèmes d'agence, telle que la rémunération des cadres, basée sur les actions et l'atteinte des objectifs (Haugen et Senbet, 1981), qui lie la rémunération de l'agent à la performance du cours boursier. Ainsi, l'effet de levier sur les coûts d'agence des actionnaires a déjà été discuté plus tôt. Le marché contrôle les entreprises, c'est-à-dire que la menace de prises de contrôle hostiles, a également été considérée comme un moyen de contrôler les problèmes d'agence (Manne, 1965). Fama (1980) a également affirmé que le marché du travail joue le rôle de mécanisme de contrôle, les gestionnaires étant incités à protéger leur réputation. La concurrence sur les marchés qui existent dans l'économie a également été considérée comme un moyen de discipliner la gestion (Hart, 1983). Tous ces mécanismes ont en commun d'aligner les incitations des gestionnaires et des propriétaires ou de les limiter.

## 2. La théorie de la ressource et des compétences, l'incontournable ultime réponse

La théorie de la ressource et des compétences semble à même de répondre à nos questionnements, eu égard de la problématique avancée. Il s'agit pour nous de savoir quel serait la valeur ajoutée d'un lancement dans une démarche de faire faire. L'externalisation dans ce contexte est un appel d'air d'un angle de compétence et de financement. Si le besoin de faire appel au secteur privé pour l'accomplissement d'une tâche est motivé par le besoin de se recentrer sur son cœur de métier, alors, en l'occurrence, ce sont les compétences identifiées dans le secteur privé qui sont visées. Si par contre, cela répondrait à une indisponibilité budgétaire, il s'agira des ressources du secteur privé qui sont visées. Dans les deux cas, cette théorie nous semble parfaitement adaptée à l'explication du phénomène.

## **Section 2. Le projet d'externalisation**

Dans le cas de notre recherche, nous souhaitons aborder les particularités des organisations publiques au terme d'un projet d'externalisation. En effet, si le cadre d'agence d'une entreprise privée oppose les gestionnaires aux actionnaires, celui des organisations publiques oppose les bureaucraties aux contribuables. En ce sens, il est clair que le souhait des contribuables serait la bonne vie par un service public répondant à leurs attentes et à leur contribution, cependant, le pouvoir de contrôle des actionnaires n'est pas observable tel quel dans le domaine public. Les politiques publiques recherchent continuellement à optimiser les ressources collectées auprès des citoyens mais, manifestement, ils sont dans l'incapacité d'avoir la mainmise sur les administrations et les bureaucraties de fait.

Le New Public Management n'est pas capable, finalement, d'offrir intrinsèquement ce qu'il prétend, à savoir la performance observée chez le privé. Cependant, un de ses volets stipule l'externalisation comme pratique lui étant rattachée.

### 1. La décision d'externaliser ou de ne pas externaliser

Un cadre théorique type qui traite de la décision d'externalisation n'existe pas. Nous proposons de développer notre travail au travers de notre cadre théorique, à savoir la théorie des coûts de transaction. Toutefois, il serait pertinent de recourir à la théorie de la ressource, afin de combler les lacunes que présente la théorie principale, pour expliquer la décision d'externalisation.

#### 1.1. La théorie des coûts de transaction au cœur de cette décision

La théorie des coûts de transaction attache une primordiale importance au fait que la configuration organisationnelle, favorisée pour procéder à une transaction, devrait être à même de minimiser l'ensemble des coûts de transaction et de réalisation (coûts relatifs à la planification, à l'adaptation et au pilotage des actions), se dispensant entre les coûts *ex ante* (rédaction, négociation et engagement des contractualisations) et les coûts *ex post* (renégociation, ajustement non efficace aux turbulences de l'environnement). Afin de définir la forme d'organisation adéquate, trois particularités des transactions devront être mises en évidence : la particularité des actifs, la fréquence des transactions et l'incertitude (Coerderoy et Quélin, 1997).

L'adoption d'une forme organisationnelle, dans un cadre d'externalisation, dépend de l'opportunité qui lui est offerte. En effet, il s'agit de réaliser une activité en interne, on parle alors d'intégration. Ou faire appel au marché, il s'agit d'impartition. Ou encore opter pour une forme hybride qui intègre la forme du faire faire sans perdre le contrôle de l'activité externalisée

En particulier, la décision d'externalisation vise à concevoir une mutation d'une configuration de gouvernance qui favorise une intégration verticale vers une configuration de gouvernance axée sur le côté relationnel. Choisir d'opter pour une configuration hybride et le recours au marché sont alors déterminés par la disponibilité ou l'indisponibilité de chaque constituante parmi celles citées ci-dessus, et par leur évolution. À partir de là, il est aisé d'affirmer que l'externalisation, telle que nous la voyons, est une configuration hybride de gouvernance.

#### 1.1.1. L'opportunisme dans un contexte d'externalisation

Des mécanismes de contrôle devront être engagés afin de préserver l'organisation procédant à l'externalisation du potentiel comportement opportuniste du prestataire, semble pouvoir apparaître à deux niveaux :

– en amont : L'organisme procédant à l'externalisation est imparfaitement informé sur l'évolution de la technologie, les compétences réelles du prestataire et de sa structure des coûts ; ce dernier risque de prétendre à une qualité qui le dépasse. Son caractère public, opérant hors du marché, accentue cette asymétrie d'information qui découle forcément vers une sélection adverse ;

– en aval : la séparation graduelle de l'organisme procédant à l'externalisation de ses compétences liées à la fonction externalisée, dégrade de fait la capacité de contrôle sur le prestataire. En effet, le prestataire peut avoir un comportement sournois en minorant la qualité au profit d'une majoration de marge en dépit des termes du contrat. Ici, l'asymétrie d'information mène au problème de l'aléa moral.

La divergence des intérêts entre l'organisme externalisateur et le prestataire donne lieu à cet opportunisme dont le contrôle doit être rigoureusement suivi. La mise en place de systèmes de monitoring semble nécessaire. En effet, cela peut prendre la forme d'indicateurs, de *balanced scorecard*, et de réunions entre les entités voire l'affectation d'un représentant pour suivre la relation. Toutefois, cette multitude d'outils de contrôle n'est pas sans coûts.

#### 1.1.2. Quelques difficultés de la théorie des coûts de transaction pour expliquer l'externalisation

Les différentes définitions et perceptions, que nous avons vues sous un angle de la théorie des coûts de transaction, permettent de faire ressortir des limites. Nous proposons de recourir à un complément théorique afin de traiter notre sujet dans une plus ample canalisation. En effet, trois limites sont mises en avant et requièrent le recours à d'autres théories (Quélin, 2002).

La principale tendance de la théorie des coûts de transaction est de proposer et de justifier l'intégration verticale, cependant, nous essayons d'expliquer la question de désintégration de l'organisation. Ce paradoxe renvoie, pour notre travail, à la question de transfert de ressources qui présente une limite, puisque la théorie des coûts de transaction ne prend pas en compte ce type de concept. De plus, dans le cas de ressources publiques, le transfert s'avère sensiblement délicat. Si cette transmission de ressources présente une limite en soit, le passage d'un type d'organisation vers une autre en est une autre, car encore une fois la théorie des coûts de transaction est dans l'incapacité d'expliquer cette transaction organisationnelle, particulièrement de la hiérarchie aux formes hybrides, ce qui fait émerger une deuxième limite. La question du contrat à long terme devrait être prise en compte. D'autre part, la troisième limite identifiée est liée à la question de la viabilité des formes hybrides ou intermédiaires. En effet, la complexité qui résulte de cette relation, additionnée à la complexité définie par essence des organisations publiques, nécessite plus qu'un détour. De même, plus les spécificités des acteurs sont identifiées plus les contrats devraient manifester de la complétude.

Par ailleurs, nous proposons la théorie des ressources comme encadrement au fait de recourir à des compétences perçues comme étant une expertise disponible dans l'environnement.

## 1.2. La théorie de la ressource et des compétences

Les notions de compétences et de ressources intègrent parfaitement notre recherche, le Commissariat des armées, en l'occurrence. La théorie des ressources manifeste une capacité d'analyse interne, finement proche du réel, en complément de la théorie des coûts de transaction qui est utile à traiter les aspects relationnels liés à l'externalisation. En effet, la théorie de la ressource semble intéressante pour son approche cœur de métier, qui prend en compte la sensibilité des métiers des armes et celle de transfert des immobilisations.

La théorie des ressources manifeste une capacité d'analyse interne finement proche du réel en complément de la théorie des coûts de transaction qui est utile pour traiter les aspects relationnels liés à l'externalisation. En effet, la théorie de la ressource semble intéressante pour son approche cœur de métier et celle de transfert de ressources.

Si cette dépendance résulte du caractère longtermiste de la relation, il sera intéressant de nous pencher sur les contractualisations à long terme.

## 2. Le diagnostic économique des contrats de long terme

Le rôle que joue le contrat dans l'externalisation est central, car il permet de définir et codifier les engagements de chaque partie (le prestataire et l'organisme client). L'incomplétude des contrats est à souligner dans ce contexte, du fait de la rationalité limitée des négociateurs à qui échappent, forcément, les éventuels faits futurs. À partir de ce constat, et du fait de l'importance du contrat à long terme, il est pertinent de rechercher une compréhension profonde des fondements de la contractualisation, intégrant à la fois les coûts de transaction, les questions de délégation et de contrôle. Brousseau (1993) déconstruit le contrat à long terme en cinq principales classes :

- les clauses de coordination : la propriété relativement complète du contrat ainsi que le degré de décentralisation du pouvoir exercent une pression sur la planification des actions et l'échéancier de renégociation entre les cocontractants ;
- les mécanismes de garantie : ils ont pour vocation la dissuasion des différentes parties d'avoir un comportement opportuniste ;
- les systèmes de supervision et droit à l'audit : ils visent à permettre aux cocontractants de s'assurer de l'application des clauses du contrat. Il peut exister trois variantes : autocontrôle, arbitrage externe non-spécialiste ou supervision par une tierce partie prévue dans le contrat ;
- la rémunération et l'assomption du risque. Deux éventualités sont relevées : d'un côté, la rémunération des actifs est basée sur le résultat commun : la valeur créée est distribuée selon la participation de chaque partie ou une grille de répartition définie en amont. D'un autre côté, l'assomption des risques (profits et pertes) par un des cocontractant qui dédommage l'autre soit d'après un montant fixé en amont, soit suivant sa participation (fixé en aval, mais fonction d'un taux déterminée en amont) ;
- la durée.

De plus, il est pertinent de mettre en lumière le fait que la littérature relative aux contractualisations longtermistes se base principalement sur la théorie des coûts de transaction. Par contre, au lieu de la mobiliser afin de définir le choix à retenir par l'organisation, elle l'utilise afin de diagnostiquer délicatement les liens parmi les spécificités des transactions et quelques clauses contractuelles longtermistes telles que la durée, les tarifications ou les quantités (Coeurderoy et Quélin, 1997; 1998).

L'objectif phare des contrats de long terme est la coordination des actes entre un agent externe et un organisme externalisateur d'une façon à ce que ce dernier ne soit pas impacté par les coûts sévères, générés par la bureaucratie, qui peuvent apparaître lors d'une intégration verticale. La problématique émanant des contrats de long terme est donc la suivante : quand le contrat engage des actifs particuliers, les parties ont intérêt à bien déterminer en amont les clauses de leur accord afin d'éviter des possibles renégociations. En effet, un des cocontractants peut saisir l'opportunité de la renégociation pour manifester un comportement opportuniste, particulièrement s'il n'est pas aisément interchangeable.

Il sera nécessaire, dès lors, de rédiger le contrat de la manière la plus rigoureuse possible afin de pallier à toutes éventualités sans omettre de signaler que cela implique bien entendu un coût. En effet, le coût du contrat est positivement corrélé à sa complétude. Cependant, la mise en place du contrat tel un outil parfait qui permet la protection des investissements spécifiques et de déjouer les tentatives de renégociations opportunistes et grotesques. Effectivement, une contractualisation longtermiste ne pourra nullement être complète et, par conséquent, sa mise en défaut reste une éventualité. Paradoxalement, le caractère flou et l'aspect équivoque des contrats rendent les actions en justice difficilement justifiables, et encore moins la fourniture de preuves. Cela implique que les comportements opportunistes sont difficilement justiciables.

Ainsi, une réelle relation de partenariat entre parties est déterminante pour la réussite du projet.

### 2.1. Les contrats relationnels

Une vision relationnelle des contrats vise la réduction des zones d'incertitudes qui leur sont intrinsèquement liées. L'intérêt serait, ainsi, d'instaurer une structure assez souple afin d'accroître les gains générés par la coopération, tout en favorisant l'opportunisme, qui est à l'origine de l'éparpillement de ces gains. Alors que la gouvernance bicéphale, qui fait face aux relations de marché, prend ses origines de la notion de contrat relationnel ; la vision, ici, en est exogène. Nous ne nous plaçons guère dans une perspective de *continuum* entre le marché et la hiérarchie comprenant l'externalisation.

A contrario, le contrat relationnel vise à déployer un contrôle identique à celui exercé par la hiérarchie dans un contexte incertain et/ou dans une grande particularité des actifs. Autrement dit, les éléments qui visent à renforcer l'intégration verticale vis-à-vis de contrats de marché répétitifs, renforcent de même les contrats relationnels.

Par ailleurs, les contrats relationnels se démarquent par leur prise en compte du concept temporel. Contrairement avec les préceptes de la théorie des coûts de transaction, il n'est pas question de situation figée, il s'agit d'histoire propre relative à chaque contrat avec les dimensions qu'ils intègrent, telles que :

- la flexibilité : aptitude collective à l'adaptation ;
- l'échange d'informations : aptitude à l'échange d'informations dans le cadre des nécessités de chaque partie ;
- la solidarité : particulière importance des relations entre parties.

En dépit des normes accordées à quelques contrats, perçus comme discrets, car ils répondent à des intérêts tant individualistes que concurrentiels, les contrats relationnels répondent à des attentes d'intérêt commun. En effet, nous n'observons pas l'intégration de cette notion par la théorie des coûts de transaction.

## 2.2. Les clauses contractuelles de rupture ;

L'opportunité pour l'organisation externalisatrice, de fracturer aisément la relation contractuelle, serait centrale pour le dispositif de *self-enforcement*. Cette problématique de rompre le lien prestataire-externalisateur est toutefois discutée, particulièrement par la discipline juridique. Les juristes l'observent tel un témoignage de pouvoir de négociation asymétrique entre le donneur d'ordre et le prestataire. L'organisation externalisatrice, par un comportement utilitariste, mobiliserait ce pouvoir de négociation à son profit et cette clause perdrait sa caractéristique d'efficacité économique, mais serait un moyen d'accroissement de profitabilité au bénéfice du donneur d'ordre (Hadfield, 1990). En ces termes, la justice et le règlement jouent un rôle central dans la protection des prestataires en réduisant le champ de manœuvre pour rompre la relation contractuelle du côté de l'organisation externalisatrice, elle sera par conséquent dans l'obligation de le dédommager ou de justifier son acte. Cependant, le prestataire, par asymétrie d'information, du fait qu'il dispose d'une meilleure expertise dans son domaine, serait amené de son côté à déployer un utilitarisme démesuré afin de faire augmenter les prix de ses prestations et/ou de réduire la qualité. Le diagnostic au sens de "*self-enforcement*" vient dédramatiser cette vision qui perçoit un abus de pouvoir. D'un côté, l'aspiration de l'organisation, qui procède à l'externalisation, et qui a fait appel à de nouveaux prestataires, devrait réduire sa motivation à se comporter avec opportunisme afin de préserver son image. D'un autre côté, toute réduction de cette potentialité engendrerait un accroissement des coûts de transaction liés à la conduite du projet d'externalisation. Les organisations favoriseraient

ainsi le recours à l'intégration verticale assez fréquemment. Ceci irait à l'encontre de notre axe de recherche, nous ne nous intéressons ici qu'à l'externalisation.

La revue de la littérature empirique dans ce domaine a, par ailleurs, témoigné en faveur de ce postulat, ou tout au moins aux États-Unis où le règlement sur l'acte de rompre le contrat d'une manière unilatérale par le donneur d'ordre est arrêté à l'échelon des États. Par conséquent, suivant les États, une même organisation pourrait faire face à des règles plus ou moins flexibles en ce qui concerne la rupture des relations contractuelles. Brickley, Dark et Weisbach (1991) ont profité de cette divergence pour étudier l'impact de la relativité de rupture contractuelle sur l'organisation, vue comme un nœud de contrat. Ils démontrent que, proportionnellement, pour un même groupe, le nombre de contrats d'externalisation est d'une manière significative plus réduite dans les États adoptant une réglementation restrictive de l'opportunité de rompre le lien contractuel. Cette conclusion apparaît en adéquation avec les études antérieures. *Ceteris paribus*, un accroissement du coût de transaction lié à l'externalisation va encourager l'organisation à favoriser l'intégration verticale. De la même façon, Brickley (2002) prouve également qu'au sein des États, adoptant une réglementation limitative de la possibilité de rompre le lien contractuel, qui naît de l'externalisation, les nouveaux prestataires et les prestataires qui renouvèlent leurs contrats, font face à des prix plus élevés (cela prend la forme de marges plus faibles) eu égard à ceux résidant dans un État qui a favorisé un règlement plus flexible. De même, l'étude de Beales et Muris (1995) démontre que le but attendu par une réglementation limitative, c'est-à-dire une diminution de la somme des ruptures avec une augmentation de la durée des relations contractuelles, ne réside guère dans les faits. L'indicateur moyen de rupture des liens contractuels est plus élevé dans les États adoptants une réglementation limitative quant à cette question. Les chercheurs développent cette conclusion paradoxale par le fait que, dans le cas d'une réglementation flexible, l'organisation est davantage apte à manifester de la tolérance vis-à-vis de ses prestataires, s'ils se comportent avec opportunisme, parce qu'elle sait que, s'ils se comportent de la même façon dans l'avenir, l'opportunité de rupture du lien contractuel sera accessible. Par ailleurs, au cas où l'organisation aurait à indemniser un prestataire pour raison de contrat rompu unilatéralement, elle sera engagée à l'écarter dès qu'il manifeste une attitude déviante ou opportuniste.

### 2.3. D'autres clauses des contacts

A l'exclusion des recherches inhérentes aux contrats dits auto-exécutoires, la plupart des études que nous venons de voir se sont focalisées sur le diagnostic des mécanismes de rémunérations employés dans les contrats d'externalisation. Des travaux récents ont débuté par l'étude d'autres

facettes du contrat. Dans le domaine de la concession automobile en Espagne, Arrunada et *al.* (2001) ont étudié l'attribution des droits de décision entre externalisateur et prestataire en plus des dispositifs de motivation déployés à travers le contrat. Leurs conclusions empiriques présentent l'attribution des droits de décision comme étant dépendant du mécanisme de motivation soutenu par le donneur d'ordre et de la place centrale de l'aléa moral sur la mobilisation du prestataire et de l'externalisateur. Leurs résultats sont analogues avec les conclusions des paradigmes à double aléa moral que nous n'aborderons pas ici, car ils sont sans intérêt pour notre travail.

Bercovitz (2000), par son étude, cherche à démontrer l'impact de *free-riding* et de *hold-up* sur l'existence et l'accentuation de quelques clauses de contrats, à savoir : l'exclusivité géographique, espace temporel des contrats, clause restrictives à la concurrence dans certains cas. Elle avance que l'existence de ces clauses au sein des contrats serait en corrélation parfaite avec l'accentuation des problématiques de coordination. De même, Brickley (1999) prouve que l'existence de nombreuses limitations verticales dans les contrats de franchise est fonction de l'accentuation des complications liées au *free-riding* entre les prestataires du réseau. In fine, Brickley et *al.* (2002) démontrent que la durabilité des contrats des prestataires est corrélée aux coûts de renégociations prématurées et des investissements distinctifs acceptés et engagés par les prestataires. Le niveau de particularité des actifs est également à même d'allonger la durée du contrat alors que le degré d'incertitude et les coûts de renégociation prématurée ex ante pourraient, *a contrario*, diminuer cette durée.

### **Conclusion du troisième chapitre**

Nos théories explicatives nous ont permis d'appréhender la notion d'externalisation et de la déconstruire d'un point de vue théorique. Nous avons vu que la théorie des coûts de transaction est au cœur de cette décision, sa complémentarité avec la théorie des ressources et des compétences nous a mené à mieux cerner le contexte. Aussi, la naissance de la relation d'agence que nous avons identifiée nous a imposé de nous intéresser à la théorie de l'agence. En effet, la théorie de l'agence nous est apparue plus appropriée que la théorie principal-agent qui manifeste une incomplétude.

La prise en compte des concepts liés au comportement égoïste, à la transmission des droits à la décision, la relation d'agence, et cessibilité, est également centrale dans notre développement. Additionnés aux coûts de transaction, ils engendrent des coûts qui peuvent par ailleurs déterminer la pérennité de l'opération.

Par ailleurs, nous sommes revenus sur les contrats à long terme pour la place qu'ils tiennent dans le pilotage d'une démarche d'externalisation. Ainsi, nous savons, d'un point de vue théorique, en se basant sur nos théories mobilisées, comment les contrats à long terme pourraient présenter à la fois une opportunité et un effet pervers. L'idée étant de mobiliser cette forme de contractualisation en tant que levier.

En outre, les conflits, l'incompétence, l'échéance ou autres situations nécessitant le recours à une renégociation, pourraient être souvent une source d'inquiétude. En effet, afin de palier à cette imperfection, il sera nécessaire d'introduire des clauses encadrant le plus possible l'engagement des deux parties.

Nous avons retenu qu'un contrat d'externalisation, présentant le moins d'incomplétude possible, sera efficient. L'enjeu, dans cette perspective, est d'offrir à l'organisation l'opportunité de révoquer le prestataire en cas de comportement utilitariste et opportuniste.

Enfin, l'intérêt pour la théorie des ressources et des compétences dépasse le seul intérêt aux compétences, il implique l'engagement des ressources financières du secteur privé. Un financement dont a vraisemblablement besoin la personne publique.

## **DEUXIÈME PARTIE**

## **CHAPITRE 4 : MÉTHODOLOGIE**

### **Introduction du quatrième chapitre**

Jankowicz (2000) avance que les chercheurs entreprennent des recherches, afin de trouver les explications de manière asystématique dans le but d'augmenter leur niveau de connaissance. L'approche de la recherche, adoptée par un chercheur devrait, donc être bien planifiée et basée sur le développement de relations logiques et de résultats significatifs, plutôt que sur une présentation ad hoc des résultats et des hypothèses.

Une étude prend son début, souvent, par un intérêt pour un objet de recherche ou un domaine quelconque. Ainsi, il sera nécessaire de développer une ou plusieurs questions de recherches qui initieront et mèneront vers une enquête sur le périmètre de la problématique choisie (Janesick, 1994, dans: Denzin et Lincoln, 1994). Une fois cette question établie, le chercheur va élaborer un plan de recherche pour l'étude, en se concentrant sur le but de la recherche et la stratégie à entreprendre (Robson, 1993).

Il y a une multitude de choix et de décisions à prendre en choisissant un modèle de recherche approprié pour mener son étude. Toutefois, il n'existe pas de méthode précise à adopter pour une recherche donnée, mais il existe un certain nombre d'options, à la disposition du chercheur, qui lui permettent de valider son étude dans un contexte académique.

Ce chapitre présente notre stratégie de recherche. Il explique que dans une panoplie de méthodes qui s'offrent à nous, nous prenons comme stratégie de recherche celle qui convient au mieux à l'objet de notre étude. Nous expliquons ainsi ce choix.

Nous allons dans un premier temps expliquer le positionnement philosophique de notre réflexion, pour présenter, dans un deuxième et dernier temps, notre méthode de travail.

## **Section 1. Positionnement philosophique de la recherche**

### 1. Perspectives de la recherche

Avant de se lancer et approfondir les notions méthodologiques qui conviennent à notre objet de recherche, il nous semble pertinent d'aborder le sujet d'un angle plus philosophique. Il s'agit d'expliquer les notions philosophiques entourant le monde de la recherche. En concevant un modèle de recherche, Patton (1990) affirme qu'il est important de connaître le débat sur les paradigmes méthodologiques dans le domaine de la recherche, afin d'apprécier le choix des méthodes et des perspectives qui s'offrent au chercheur. Il s'agit de mener une discussion sur la vision du monde ou paradigmes. Il y a deux perspectives majeures qui s'opposent sur lesquelles se fondent la recherche, le paradigme positiviste et le paradigme constructiviste. (Denzin et Lincoln, 1994).

#### 1.1. Positivisme et constructivisme

*« Il a toujours existé un débat profond sur la position philosophique la plus appropriée à partir de laquelle devraient découler les méthodes de recherche. Dans un coin de l'arène, le constructivisme, et de l'autre côté, le positivisme »* (Zikmund, 1988).

Les sociologues d'une influence positiviste préconisent que le monde social existe à l'extérieur et il peut être mesuré par une approche scientifique. Par exemple, à travers des méthodes objectives impliquant des tests et des observations rigoureux. La théorie est déduite suite à des tests et des observations strictes. Elle cherche à expliquer les relations causales entre les variables, à travers des méthodes expérimentales, quasi-expérimentales, d'enquête et des méthodes rigoureusement définies (Denzin et Lincoln, 1994).

Une vision alternative existe, l'approche constructiviste. Elle affirme, quant à elle, que la réalité est construite socialement plutôt qu'objectivement déterminée. L'objectif, ici, est de comprendre ce qui se passe et pourquoi. Elle se concrétise par la collecte des données à travers les interactions sociales dans un monde originel. Elle utilise un ensemble naturaliste de procédés méthodologiques, à savoir des études de cas, l'ethnographie, l'observation et les interviews ou entretiens (Denzin et Lincoln, 1994). Le constructivisme apparaît souvent sous une variété de termes, par ex. Phénoménologie, Interprétativismes, Enquête naturaliste, Enquête qualitative, Ethnographique, Post positivisme, Herméneutique et Humanisme (Robson, 1983 *et al.*, 1991). Le tableau suivant résume les principales différences entre les deux perspectives.

	Positivisme – Dédution	Constructivisme - Induction
Les fondements	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Explication par l'analyse des relations causales et des lois fondamentales.</li> <li>✓ Le monde est externe et objectif.</li> <li>✓ Le chercheur est indépendant.</li> <li>✓ Science is value free.</li> <li>✓ Le réel est neutre.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Explication du sens subjectif issu de la perception.</li> <li>✓ Le monde est socialement construit et subjectif.</li> <li>✓ Le chercheur fait partie de ce qui est observé.</li> <li>✓ Les perceptions humaines construisent le réel.</li> </ul>
Comportement du chercheur	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Utilisez différents contrôles, physiques ou statistiques, pour permettre le test d'hypothèses.</li> <li>✓ Utilisez une méthodologie de recherche très structurée pour s'assurer de la pertinence des résultats.</li> <li>✓ Formulation des hypothèses et les tester.</li> <li>✓ Reduce phenomena to simplest of elements.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ S'engager à rechercher les comportements quotidiens, qui permettent l'accès à la vérité et à minimiser la réactivité des sujets de recherche.</li> <li>✓ Utiliser la plus petite couche sociale dans la méthodologie de recherche pour étudier les comportements.</li> <li>✓ Develop ideas through induction from data.</li> <li>✓ Développer des idées à travers l'induction</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Déconstruction des phénomènes au plus simple des éléments.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>en se basant sur les données.</li> <li>✓ Look at the totality of each situation.</li> <li>✓ Observer l'ensemble de chaque phénomène.</li> </ul>
Méthodes privilégiées	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Génération et utilisation de données quantitatives.</li> <li>✓ Opérationnalisation et mesure.</li> <li>✓ Grandes échantillons.</li> <li>✓ Généralisation.</li> <li>✓ Rigueur et validité</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Génération et utilisation de données qualitatives.</li> <li>Plusieurs méthodes / visions.</li> <li>✓ Petits échantillons en profondeur.</li> <li>✓ Compréhension liée au contexte.</li> <li>✓ Fiabilité, utilité et triangulation.</li> </ul>

Tableau 1 Comparaison de la philosophie de recherche positiviste et constructiviste<sup>35</sup>

### 1.2. Raisonnement déductif et inductif

Comme présenté dans le tableau 3, les perspectives positivistes et constructivistes utilisent, respectivement, une approche de recherche déductive et une approche de recherche inductive.

La recherche déductive implique de se baser, dans sa méthodologie, sur une théorie ou une hypothèse pour ensuite la tester en utilisant les données recueillies. Cela devra mener à l'acceptation ou au rejet de la théorie. Robson (1993) décrit cette approche déductive (positiviste) comme ayant cinq étapes séquentielles :

- Déduire une hypothèse de la théorie.
- Exprimer l'hypothèse en termes opérationnels qui proposent une relation entre deux variables spécifiques.

<sup>35</sup> Source : adapté de Easterby-Smith et coll., (1991) et de Gill et Johnson (1991) et).

- Tester l'hypothèse opérationnelle par l'expérimentation ou une autre forme d'enquête empirique.
- Examiner le résultat, afin de confirmer ou d'indiquer la nécessité de modifier la théorie.
- Si nécessaire, modifier la théorie à la lumière des résultats et répéter le cycle afin de vérifier la nouvelle théorie.

En revanche, l'approche de recherche inductive développe des théories et des hypothèses à la conclusion de l'enquête. Les théories et les hypothèses ont tendance à venir après la collecte de données plutôt qu'avant et sont donc souvent appelées à des recherches générant des hypothèses. Cela viendrait en opposition aux tests d'hypothèses. (Robson, 1993).

Patton (1990) affirme que *«l'approche hypothético-déductive des conceptions expérimentales ... exige la spécification des variables principales et l'énoncé d'hypothèses de recherche spécifiques avant le début de la collecte des données.»*. Il ajoute : *«La stratégie des conceptions inductives est de permettre de faire émerger des modèles trouvés dans les cas étudiés à travers les dimensions fondamentales de l'analyse. Il s'agit de mener l'étude sans présupposer à l'avance quelles seront les dimensions fondamentales »* (p.44).

L'étude décrite dans cette thèse a adopté une perspective de recherche constructiviste - inductive.

## 2. Objectif de la recherche

Après avoir identifié la vision de la recherche la plus appropriée à notre étude, il sera pertinent de justifier la raison de notre recherche. Pourquoi voulons-nous mener une étude exploratoire ? Robson (1993) affirme que la contribution au savoir doit se faire par différentes méthodes à savoir, il peut s'agir d'explorer, d'expliquer ou de décrire un événement ou une situation en particulier. Afin, que ce travail puisse contribuer au savoir, nous nous inscrivons dans cette perspective.

Il décrit la recherche exploratoire comme une enquête qui tend à découvrir une réalité en se posant des questions, chercher de nouveaux concepts, ou en évaluant un événement dans un nouveau contexte. Il peut s'agir d'une enquête qualitative ou quantitative, mais appliquée à de nouveaux champs de recherche. Une approche qualitative est souvent adoptée ici (Robson, 1993).

La recherche descriptive est décrite comme une représentation d'événements, de situations ou de personnes d'une manière précise. Cette méthode nécessite une vaste connaissance préalable

de la situation qui doit être recherchée pour s'assurer que l'information recueillie est pertinente (Zikmund, 1988). Cette enquête peut être de nature qualitative ou quantitative.

L'enquête explicative cherche à expliquer une situation ou un problème habituellement sous la forme de relations causales et pose la question : quelles sont les relations précises qui existent entre un ensemble de variables ? (Easterby-Smith *et al.*, 1991). La recherche peut encore une fois être qualitative ou quantitative.

L'identification de l'objet de la recherche est largement influencée par l'objectif de la recherche, initialement développé. Pour cette thèse, l'objectif de recherche développé au début était de fournir une compréhension, au niveau pratique et théorique, sur la notion de partenariat public-privé et sa mise en œuvre, sa vraie légitimité et ses effets sur le service public et les usagers. Cela a conduit la recherche sur un chemin exploratoire. La raison principale de l'élaboration d'un objectif de nature exploratoire était due à l'absence de recherches antérieures dans le domaine étudié. Les méthodes qui ont été mobilisées n'ont pas été mises en œuvre dans le domaine des armées, depuis la mise en place des PPP. Cela signifie que les méthodes ont été appliquées dans un environnement commercial pratique, mais n'ont jamais été étudiées de manière scientifique ou académique dans notre champ de recherche. Il était donc approprié d'adopter une recherche exploratoire, de chercher de nouvelles notions, de poser des questions, de découvrir la vérité et de générer un modèle par induction sur la base des données collectées.

L'étude décrite dans cette thèse a adopté un objectif de recherche exploratoire.

### 3. Stratégie de la recherche

La phase suivante de la conception de la recherche consistait à choisir une stratégie de recherche appropriée qui a servi comme cadre afin de nous guider tout au long de la réalisation de ce travail de recherche. Robson (1993) décrit une stratégie de recherche comme *«l'approche générale adoptée dans une recherche»* (Robson, 1993). Il nous dit qu'il est satisfaisant de considérer trois stratégies de recherche principales ; Étude de cas, expérimentation et sondage.

Les expérimentations impliquent de tester systématiquement les théories et les hypothèses. Le chercheur est capable de contrôler et de fixer toutes les variables possibles dans un environnement contrôlé, habituellement un laboratoire. Le chercheur est alors capable de manipuler les variables et de mesurer l'effet du changement. Les expériences ont lieu grâce à l'intervention directe du chercheur dans des conditions de laboratoire (Gill et Johnson, 1991).

Les enquêtes consistent, par ailleurs, à recueillir des informations auprès d'un segment d'une population assez large pour comprendre fondamentalement les notions qui entourent cette population. Cette méthode utilise généralement un questionnaire standardisé et / ou un entretien structuré, avec des questions standard (Robson, 1993).

Les études de cas, telles que définies par Robson (1993), sont des études empiriques «*d'un phénomène contemporain particulier dans son contexte réel utilisant de multiples sources de preuves*». Le cas étudié peut être pratiquement n'importe quoi, impliquant une personne, un groupe de personnes, une institution, ou une innovation. L'objectif est de développer des informations détaillées pour une compréhension d'un seul «cas» ou d'un petit nombre de «cas» connexes (Yin, 1989). La méthode de collecte des données se fait par un certain nombre de techniques, par exemple, des interviews, des observations et des ateliers.

### 3.1. Questions de recherche

Robson (1993) affirme que les questions de recherche peuvent aider à déterminer quel type de stratégie de recherche adopter. Les autres facteurs qui influenceront le choix de la stratégie de recherche sont le degré de contrôle qu'un chercheur pourrait avoir sur les événements. En même temps la temporalité des événements peut conditionner la stratégie de la recherche. Le tableau suivant fait le lien entre chacune de ces stratégies et les trois stratégies de Robson (1993).

Stratégie	Type de question de recherche	Contrôle des événements	Focus sur les événements actuels
Expérimentation (appropriée pour les études explicatives)	Comment et pourquoi	Oui	Oui
Enquête (appropriée pour les études descriptives)	Qui, quoi, où, combien	Non	Oui
Étude de cas (appropriée pour les études exploratoires)	Comment et pourquoi	Non	Habituellement mais pas nécessairement

Tableau 2 Utilisations appropriées des différentes stratégies de recherche (Robson, 1993)

### 3.2. Sélection de stratégie de la recherche

Cette étude a débuté comme une recherche exploratoire qui tend à comprendre comment les ppp légitiment la gestion des affaires de l'État. Il s'agissait d'explorer les phénomènes à travers

un comment et pourquoi. Aussi, ce travail de thèse est mené dans l'optique d'établir un modèle mis à la disposition des praticiens de la gestion publique.

Le recours à l'expérimentation comme stratégie de recherche a été rapidement écartée car notre objet d'étude nous l'a décommandé. Ainsi, il était nécessaire pour nous de développer des concepts en utilisant une approche qualitative. Cette approche est souple et moins exigeante sur le plan scientifique que l'approche positiviste expérimentale. On a également pensé que la stratégie de l'enquête n'était pas appropriée à cette étude car elle impliquait l'accès à une population relativement importante. Au début de la recherche, nous avons hésité à nous lancer dans cette perspective, mais nous y avons rapidement renoncé. Cette stratégie requiert un accès à une large population, ce qui n'est pas notre champ de recherche. Nous nous sommes focalisés sur un projet bien précis.

Comme la recherche était de nature exploratoire, en se basant sur les critères de sélection de Robson (1993), nous avons adopté la stratégie de l'étude de cas. Cette stratégie nous a permis de mener un travail de réflexion sur notre objet de recherche, appliqué au terrain, qui convient au mieux à notre problématique.

## **Section 2. Mode opératoire de la recherche**

### 1. Collecte des données

Il existe deux modèles distincts pour la collecte et l'analyse des données. Le premier indique que les données sont collectées puis analysées et le deuxième modèle indique que la collecte et l'analyse des données peuvent avoir lieu simultanément (Robson, 1993). Les deux approches sont présentées dans le tableau ci-dessous, la première en tant qu'approche quantitative positiviste et la seconde en tant que phénoménologue, approche qualitative.

L'approche quantitative est considérée comme l'approche «scientifique» (Robson, 1993). La recherche commence avec le développement d'une hypothèse, à partir et en se basant sur la théorie. Ceci nécessite des tests. Tester l'hypothèse implique des expérimentations ou d'autres formes d'études empiriques. Cette approche est très liée aux faits et aux chiffres et à l'utilisation de données quantifiables et mesurables.

L'approche qualitative est différente dans son fondement, les concepts ont tendance à émerger de l'enquête, du terrain. Ils apparaissent, après la collecte des données, plutôt qu'avant (Robson, 1993). En général, les études qualitatives peuvent être définies par une méthode de recherche qui permet de produire des résultats qui n'ont pas pu être obtenus par des études statistiques ou

d'autres moyens de quantification (Strauss et Corbin, 1998). La recherche traite souvent des problèmes humains et est menée au contact du terrain ou contexte de vécu. Cela peut être une réflexion sur le vécu des individus, des groupes, des sociétés et des organisations (Miles et Huberman, 1994). Le chercheur peut souvent commencer par une question ou un concept de recherche seul, puis ceci permettra, dans un deuxième temps de la recherche, développer des hypothèses (Robson, 1993).

Le tableau suivant résume les différences entre la recherche qualitative et la recherche quantitative.

Aspects de la recherche	Quantitative	Qualitative
Relation entre le chercheur et l'objet de recherche	Indépendance	Dépendance
Stratégie de recherche	Structurée	Déstructurée
Nature des données	Pure Fiable	Fertile Profonde
Relation entre théorie et recherche	Confirmation	Emergence

Tableau 3 Comparaison des méthodes de collecte de données quantitatives et qualitatives. (Bouma et Atkinson, 1995)

## 2. Quelles techniques de collecte de données

Plusieurs techniques de collecte de données appropriées à une enquête qualitative ont été considérées pour notre travail de thèse. Nous allons ainsi les présenter afin d'expliquer notre mode opératoire.

### 2.1. Interviews, entretiens :

Robson (1993) décrit les entretiens comme une forme de conversation autour d'un sujet précis. Il existe plusieurs types d'entretiens, fondés sur le degré de structure et de formalité. Ils varient d'une conversation hautement directive à une conversation libre, utilisant respectivement des questions fermées et des questions ouvertes (Yin, 1989).

L'entretien directif est structuré en questions qui appellent à des réponses prédéterminées, dans un ordre prédéterminé. L'intervieweur posera à l'interviewé une série de questions préétablies avec un ensemble limité de catégories de réponses. Ceci est similaire à un questionnaire sous forme d'interview (Fontana et Frey, 1994: dans Denzin et Lincoln, 1994). Tous les interviewés

reçoivent la même série de questions, posées dans le même ordre, avec peu de place pour la variation de réponses. Cette méthode est considérée d'une grande fiabilité pour son formalisme, elle est normalisée et les réponses sont faciles à comparer. Un inconvénient semble évident, c'est qu'elle ne permet pas de faire évoluer l'entretien vers un développement des perceptions. Ceci limite, bien évidemment, la quantité de données fertiles qui peuvent émerger. Rappelons que l'intérêt de l'étude qualitative est qu'elle vise les perceptions.

Un entretien semi-directif est considéré comme tel, dès lors que le chercheur élabore un certain nombre de questions, appelé guide d'entretien, qui appellent à des développements de réponses. Cette forme permet au chercheur d'orienter le débat et de rechercher les réponses adaptées à son objet de recherche (Wengraf, 2001). La possibilité d'improviser dans cette forme d'entretien requiert de la part du chercheur une bonne préparation, car il est pratiquement impossible de prédire la réponse aux questions des personnes interrogées. Wengraf (2001) avance que *« la plupart des réponses des interlocuteurs ne peuvent pas être prédites à l'avance et vous devez donc improviser probablement la moitié - et peut-être 80% ou plus - de vos réponses à ce qu'ils disent en réponse à votre question initialement préparée. »* (page 5). Il ajoute que la capacité d'improvisation exige un haut niveau d'entraînement et de préparation mentale. Pour réussir, il croit que les entretiens semi-directifs exigent :

- Plus de préparation avant l'interview que lors des entretiens directs.
- Plus de discipline et de créativité que les entretiens directs.
- Plus de temps pour l'analyse et l'interprétation après l'interview que pour les entretiens directs.

Une troisième forme, l'entretien non directif ou libre ou encore ouvert. Le chercheur s'entretient avec son interlocuteur sans structurer l'échange avec des questions précises et prédéterminées. Il offre à son interlocuteur de développer un sujet. Ce type d'entretien offre une plus grande portée que les autres, car il est de nature qualitative (Fontana et Frey, 1994: dans Denzin et Lincoln, 1994) et le contenu de l'interview est généralement guidé par les réponses de la question précédente. Le chercheur n'intervient pas et laisse son interlocuteur développer le sujet à son aise. L'avantage d'une interview non directive est que les données collectées sont généralement fertiles et authentiques et contiennent des informations révélatrices (Eysenck, 1998). C'est aussi un bon moyen d'établir une relation avec l'interviewé. Robson (1993) trouve un inconvénient à la méthode. Celui de la difficulté de comparer les entretiens et les réponses les uns avec les autres, car chaque entretien aura été singulièrement différent. Un autre

inconvenient, c'est que l'entretien, dans cette forme, pourrait conduire à une collecte d'informations non pertinentes pour le chercheur et éloignées de l'objet de recherche. Il est recommandé d'utiliser ce type d'entretien dans la mesure où il serait possible de mener plusieurs entretiens avec l'interlocuteur. Un entretien introductif non directif est alors un bon moyen d'établir un bon canal de communication avec la personne interviewée, il agirait d'un exercice de déglacage. Les interviews qui suivent devraient ensuite être plus directifs.

## 2.2. La littérature

Pour une recherche, une revue de la littérature est parfois considérée comme le point de départ logique (Hart, 1998). Le but est de recueillir des informations sur le champ étudié, afin que le chercheur puisse acquérir des connaissances sur le sujet. Il est également important de restreindre la portée de la recherche en identifiant les lacunes dans les connaissances actuelles. Cela aide ainsi à cibler les questions de recherche pour une meilleure validation de l'étude (Robson, 1993). Hart (1998) définit une revue de la littérature comme «*La sélection des documents disponibles (publiés et non publiés) sur le sujet, qui contiennent des informations, des idées, des données et des preuves écrites pour atteindre certains objectifs ou exprimer certains points de vue sur le sujet et comment il doit être étudié, et l'évaluation effective de ces documents par rapport à la recherche en cours de traitement* » (page 13). Robson (1993) avance que la tradition académique de mener une revue de la littérature comme fondement de l'enquête et, au début de l'étude, ne mène pas toujours à la réelle compréhension du monde. Il soutient que la littérature de recherche peut fournir une «*ressource fondamentale*» (p.23) au chercheur plutôt qu'un point de départ initial pour les conceptions de la recherche. Cette vision met davantage l'accent sur la pertinence de la collecte des données à partir de la littérature. Robson (1993) affirme qu' «*Une bonne compréhension de ce qui est déjà connu, ou établi, n'a pas alors le rôle absolument central dans l'enquête réelle appliquée. Qu'il s'agisse de la recherche fondamentale ou du développement d'une discipline ou champ de recherche*» (page 23), mais il estime, par ailleurs, que c'est encore très important. Il est donc nécessaire d'avoir une stratégie pour collecter et enregistrer les informations collectées à partir des différentes sources documentaires. Il s'agit des données qui ressortent de l'enquête, mais cela nécessite également une compréhension claire de la raison pour laquelle on devrait le faire. Strauss et Corbin (1990, p.55-53) suggèrent que la littérature existante peut être utilisée à cinq fins dans la recherche qualitative :

- Stimuler la sensibilité théorique - en fournissant des concepts et des relations qui peuvent être comparés aux données réelles recueillies.
- Fournir des sources de données secondaires - à utiliser peut-être comme présupposées hypothèses pour tester les concepts et les idées des chercheurs.
- Susciter des questions lors de la collecte et de l'analyse des données.
- Orienter l'échantillonnage théorique - pour guider le chercheur quant à l'endroit où aller afin de découvrir les phénomènes qui sont importants pour le développement de la théorie. A utiliser comme validation supplémentaire - pour expliquer pourquoi les résultats soutiennent ou diffèrent de la littérature existante.

Il est réducteur pour les chercheurs de considérer la revue de la littérature comme une entité distincte dans leur thèse de recherche et que cela soit fait simplement pour montrer que le chercheur maîtrise le domaine (Silverman, 2000). Wolocott (1990) avance que *«je m'attends à ce que mes élèves connaissent la littérature pertinente, mais je ne veux pas qu'ils regroupent tout dans un chapitre qui reste sans rapport avec le reste de l'étude. Je veux qu'ils utilisent la littérature de manière sélective et appropriée, au besoin, pour raconter leur histoire»* (page 17). Silverman (2000) stipule que la revue de la littérature devrait combiner les connaissances avec la pensée critique et devrait être écrite principalement après l'analyse des données. Il soutient que tant que le chercheur n'aura pas procédé à l'analyse des données, il ne saura pas quelle littérature est pertinente. Cela ne signifie pas qu'aucun examen de la littérature ne devrait être effectué au début, car il est nécessaire de comprendre le domaine. Mais il serait plus pertinent d'analyser la majeure partie de la littérature et de la documentation qui en découle en même temps que la collecte et l'analyse des données.

### 2.3. L'observation

Les actions et le comportement des gens sont un aspect déterminant pour l'étude du terrain ou pour l'enquête. Par conséquent, une bonne technique d'observation des comportements des acteurs doit être adoptée. Cela doit donner lieu à un enregistrement, une retranscription et une description intégrale (Robson, 1993). Cependant, cette technique est hautement subjective car elle implique la description des actions d'autrui en gardant ses propres perceptions et préjugés. Patton (1990) nous dit que *«la recherche scientifique utilisant des méthodes d'observation exige une formation disciplinée et une préparation rigoureuse»*. P. Robson (1993) décrit deux types différents de méthodes d'observation ;

- l'observation participante, décrite comme un modèle qualitatif, avec des racines dans les études d'anthropologie ;
- l'observation structurée, qui est un modèle quantitatif utilisé dans diverses disciplines. Robson (1993) affirme que l'observation peut prendre plusieurs formes et être utilisée à plusieurs fins dans une étude ; ceux-ci sont décrits dans le tableau suivant :

Utilisation de l'observation	But de l'observation
Phase exploratoire	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Pour savoir ce qui se passe dans une situation.</li> <li>✓ Forme non structurée.</li> <li>✓ Un précurseur des tests ultérieurs des notions.</li> </ul>
Technique de collecte de données complémentaire ou de soutien	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Compléter ou mettre en perspective les données recueillies par d'autres moyens.</li> <li>✓ Valider ou corroborer les données recueillies par d'autres techniques, par exemple les interviews.</li> <li>✓ Peut être utilisée comme une méthode primaire en particulier dans une étude descriptive.</li> </ul>
Recherche expérimentale	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Utilisée dans le cadre d'une expérimentation telle une observation directe dans un laboratoire ou sur un terrain de recherche.</li> </ul>

Tableau 4 Objet et utilisation de l'observation dans une enquête (Robson, 1993)

L'élément fédérateur de la méthode de collecte de données par observation, est que le chercheur essaie de découvrir un réel à partir du contexte, ce qui est guidé par les questions de recherche. Le chercheur doit également décider du type d'informations à collecter pendant la période d'observation. Robson (1993) décrit deux types d'informations ; ce sont des récits narratifs et des notes codés. Les récits narratifs impliquent une collecte informelle d'informations, d'une manière qualitative non structurée, où le chercheur a une liberté considérable. Les notes codées sont plus formelles et structurées. Il s'agit d'une situation dans laquelle le chercheur est orienté

clairement vers ce qui doit être observé et qui ne s'intéresse qu'à des sujets pré-spécifiés et que toutes les autres occurrences ne sont pas pertinentes (Robson, 1993).

Le rôle de l'observateur dans une enquête peut varier considérablement ; les deux acceptions sont celles-ci :

- l'observateur participant est un chercheur qui participe pleinement avec l'intention de devenir un membre pleinement accepté du groupe, et
- l'observateur pur ou non participant est un chercheur qui vise à passer inaperçu et en arrière-plan.

Les différents rôles dans l'observation de la participation sont décrits dans le tableau 2-5.

La tâche d'observation proprement dite, consistant à collecter les données, devrait être planifiée à l'avance, en fonction du but de l'enquête d'observation (Tableau 2-4). Par exemple, s'il s'agit d'une enquête exploratoire, l'intention du chercheur peut être d'obtenir une observation descriptive, entre autres, des événements, des acteurs et des activités qui se déroulent. D'un autre côté, si le chercheur utilise la méthode d'observation à des fins de collecte de données supplémentaires ou complémentaires, il aura un objectif détaché de ce qui est recherché dans l'observation et utilisera les questions de recherche comme point focal, on parle d'observation ciblée (Robson, 1993). Robson (1993) indique que dans l'observation ciblée, le processus mené peut être considéré comme un mode d'induction analytique.

On peut soutenir que l'élément le plus difficile de l'observation participante est la transcription du phénomène observé. Même avec l'observation la plus déstructurée, Robson (1993) soutient que le chercheur doit avoir un système qui permet de «capturer l'information sans ambiguïté et aussi fidèlement et complètement que possible» (page 203). Il offre des conseils aux chercheurs pour la collecte d'informations, dont certains sont décrits ci-dessous :

- Dans la mesure du possible, le chercheur devrait effectuer des observations sur place, qui peuvent être condensées à l'aide d'abréviations. L'objectif principal est de rappeler au chercheur ce qui s'est passé ;
- La retranscription devrait être révisée, peu de temps après, pour ajouter des détails et du contenu et pour assurer la compréhension ;
- Les matériaux à inclure dans l'enregistrement sont : descriptions courantes, rappels d'informations oubliées, idées interprétatives du chercheur, impressions personnelles et sentiments, rappel pour vérifier des informations supplémentaires ;

- Le chercheur devrait préparer le rapport détaillé dans les vingt-quatre heures, afin d'éviter tout oubli.

Rôle de l'observateur	Description	Commentaire
Le participant effectif	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Dissimule son action d'observer.</li> <li>✓ Cherche à devenir membre à part entière du groupe.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Tromperie délibérée et planifiée des membres du groupe.</li> <li>✓ Immoral.</li> <li>✓ Utilisé dans les opérations policières / gouvernementales sous couverture.</li> </ul>
Le participant en tant qu'observateur	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Dès le début, on dit au groupe qu'on les observe.</li> <li>✓ L'observateur cherche à gagner la confiance du groupe et à construire des relations.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Pas facile de maintenir le double rôle d'observateur et de membre du groupe.</li> <li>✓ Dépend de nombreuses variables, c.-à-d. Culturelles, de genre, etc.</li> </ul>
Le participant marginal	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Faible degré de participation.</li> <li>✓ membre Largement passif, mais luttant pour une acceptation complète.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Certains rôles marginaux peuvent être indissociables de l'observateur participant complet.</li> </ul>
L'observateur-en tant que participant	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Le groupe sait que le chercheur est là pour les observer.</li> <li>✓ L'observateur ne participe pas à l'activité du groupe.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ La présence de l'observateur affecte toujours la dynamique du groupe. Par conséquent, affirmer qu'aucune participation à l'activité de groupe n'est discutable.</li> </ul>

Tableau 5 Le rôle de l'observateur dans une enquête à observation participante<sup>36</sup>

<sup>36</sup> Source : adapté de Robson, 1993

Il est possible d'adopter une approche plus structurée de l'observation. Il s'agit de considérer que le chercheur adopte une posture d'observateur détachée et pure. Il utilise ainsi une méthode d'observation systématique quantitative qui implique le développement de schémas de codage comme moyen de quantifier le comportement. Ceci est en contraste avec la stratégie d'observation participante que nous avons décrite. Elle utilise principalement des techniques qualitatives et est quelque peu déstructurée et a une forme narrative d'enregistrement du comportement humain.

Pour synthétiser, la méthode d'observation participante peut être considérée comme appropriée aux situations de la vie réelle, car c'est une technique qui permet au chercheur de s'impliquer directement dans le phénomène sujet à l'étude. Cela permet de contourner la contrainte artificielle des entretiens et des questionnaires, où les répondants pourraient cocher des cases et adapter leur réponse pour être corrects ou pour plaire à l'intervieweur (Robson, 1993). Inversement, l'approche a été critiquée car il est difficile de déterminer dans quelle mesure un observateur affecte la situation, ainsi cette technique prend souvent beaucoup de temps. Le plus grand débat entoure la subjectivité de la méthode. Une fois qu'il est admis que l'observateur ne peut observer la situation qu'à travers ses propres interprétations, des mesures peuvent alors être prises pour limiter les préjugés personnels et la subjectivité des données, mais cela est loin d'être une évidence (Robson, 1993). L'observation non-participante permet en revanche au chercheur de rester impartial dans ses jugements

Les méthodes de collecte de données adoptées dans cette thèse sont ainsi qualitatives : une combinaison d'entretiens, de littérature et de méthodes d'observation a été utilisée.

### 3. Méthodologie retenue

Selon Yin (1994) le choix de la méthodologie est fortement influencé par la question de recherche. Le pourquoi et le comment autour desquels s'articule notre réflexion justifie amplement notre choix méthodologique. Nous nous identifions dans une posture constructiviste (Le Moigne, 1995), du fait de la complexité du phénomène (Morin, 1990), ainsi, nous proposons une méthodologie qualitative en prenant une posture inductive. Nous visons à rechercher, à partir du terrain, un méta-modèle, dans l'optique de le faire accepter comme un système de règles. Afin, de compléter notre recherche, nous faisons le choix d'un recours à un questionnaire pour collecter les données de satisfaction.

### 3.1. Collecte d'informations

À partir de ce qui a été dit, nous avons procédé par une triangulation de quatre types de sources d'informations (Bryman, 1988; Hammersley, 1992), des entretiens semi-directifs, un questionnaire, de la documentation (issue de la littérature et du terrain) et de l'observation non-participante. Nous avons mené vingt entretiens semi-directifs auprès de dix hauts cadres du ministère de la défense et dix senior-managers et directeurs généraux d'entreprises privés prestataires. Notre objectif par le choix de ce mode, à savoir, en l'occurrence, les entretiens semi-directifs est de laisser à nos interlocuteurs une certaine aisance pour mieux cerner le sujet d'une part et ne pas se perdre dans une polémique stérile d'autre part (Ghiglione *et al.* 1978). La documentation, notre deuxième mode de collecte de données, permet, également, de recouper les données recueillies, élargir notre connaissance du phénomène et surtout nous familiariser avec le projet et en connaître les fondements et les pratiques. Le questionnaire que nous prenons comme troisième mode de collecte est pertinent dans la mesure où il permet d'appréhender la perception des usagers, mais aussi des praticiens. Ce questionnaire a été mené auprès de cent personnes qui fréquentent le centre. Enfin, nous avons eu l'opportunité de mener au sein du Centre National des Sports de la défense une observation non-participante, et ce sera notre troisième et dernier mode. Ce dernier mode permet au chercheur d'avoir une vision non-altérée par la perception des praticiens, il s'agit pour le chercheur d'avoir un regard externe et objectif. Cette démarche pour la collecte des données, nous semble parfaitement appropriée, non seulement pour sa capacité de produire des informations fiables, mais aussi pour l'interaction humaine qui peut générer et faire ressortir le côté émotionnel des gestionnaires, qu'ils soient managers, fonctionnaires ou usagers. Ainsi, nous pouvons opposer la rationalité limitée des fonctionnaires et celle perçue comme utilitariste des managers.

### 3.2. Analyse des informations

Nous avons mobilisé le logiciel de traitement textuel Alceste, afin d'analyser un corpus constitué à partir de notre démarche empirique. Nous avons, par ailleurs, analysé le questionnaire. La documentation, appuyée par l'observation complète notre étude et nous permet de nous lancer dans une discussion fondée.

Alceste est un logiciel d'analyse textuelle qui permet de fragmenter le texte en un ensemble segmenté où nous pouvons observer la distribution des mots co-occurents. Cette démarche a été initiée par Max Reinert<sup>37</sup> qui s'inscrit dans le prolongement des recherches de Benzekri

---

<sup>37</sup> Chercheur au CNRS

(1978). Cette méthode se distingue des autres méthodes lexicométriques par le fait qu'elle permet une classification hiérarchisée de la récurrence des locutions identifiées dans un corpus. Chaque ensemble de vocables, représentant une unité de sens, est dénommé Unité Textuelle Classée. Un coefficient dénommé PHI2 représente, par ailleurs, la présence significative de l'unité de sens ou vocable dans la classe, son caractère négatif représente la forte absence du mot.

## **Conclusion du quatrième chapitre**

Nous avons, à travers ce chapitre, tenté de recadrer sous un angle méthodologique la recherche appropriée au champ des sciences de gestion. À ce titre, nous nous sommes basés sur l'épistémologie appropriée et le caractère logiquement complexe de notre objet de recherche. Nous entendons par complexité, celle de l'objet d'étude dans le domaine des sciences de gestion et de la décision de choisir une posture épistémologique. Ces éléments s'avèrent déterminants dans la sélection des méthodologies appropriées aux recherches dans ce champ.

Nous avons vu que l'objet de recherche et la question de recherche influent fortement le choix de la méthodologie. Notre terrain d'étude est un cas unique. Ainsi, nous avons favorisé la stratégie de l'étude de cas dans la conduite de notre recherche. À partir de là, nous avons été naturellement confrontés à un choix simple entre la recherche expérimentale et exploratoire. Bien évidemment, l'expérimentation a été rapidement exclue, donc nous sommes sur une étude de cas sous un mode exploratoire.

Pour mener à bien notre travail, nous avons consacré un moment de réflexion au choix de notre mode de raisonnement. Le fait d'être sur une étude qualitative, le raisonnement inductif était à notre sens le plus approprié. Ainsi, nous nous sommes basés sur notre étude de terrain pour faire émerger un modèle. Dans cette perspective, nous avons été confrontés à une sélection entre plusieurs modes de collecte de données. Le caractère qualitatif de notre étude a influencé ce choix. Inversement, notre question de recherche a conditionné le caractère qualitatif de notre recherche. Nous avons fait le choix de recourir à une triangulation de quatre modes de collecte de données, à savoir : des entretiens, l'observation, la documentation et un questionnaire.

Les entretiens sont de nature semi-directive, afin de laisser de l'aisance à nos interlocuteurs sans laisser place à une sortie du sujet. Ainsi, nous avons la possibilité d'encadrer le débat sans le conditionner. Le questionnaire nous permet de mesurer la satisfaction et la perception des usagers après le lancement de ce PPP. Les autres modes ont pour vocation de compléter l'étude et de nous donner une vue d'ensemble sur le phénomène.

## **CHAPITRE 5 : ÉTUDE DU TERRAIN**

### **Introduction du cinquième chapitre**

Ce chapitre est consacré à une étude approfondie du phénomène, il s'agit d'une étude empirique sur un terrain spécifique, celui du ministère des Armées. Nous prenons comme cas d'étude le Centre National des Sports de la Défense. Un centre qui a été mis en PPP depuis 2014.

Avant de nous lancer dans cette étude nous allons présenter le Commissariat des Armées, la structure chargée de piloter le projet. Ensuite nous allons nous familiariser avec notre terrain, notre méthode d'accès et comment nous avons vécu cette recherche, afin de démontrer que nos résultats sont pertinents. Notre objectif étant de démontrer que le chercheur doit garder une certaine neutralité vis-à-vis de l'objet de recherche.

Nous allons, par la suite, procéder à une analyse descriptive de tout le processus, depuis l'intention de faire faire jusqu'aux termes de la contractualisation, mais pas seulement, la conduite du projet sera également abordée dans sa profondeur. Le projet d'externalisation, objet de notre recherche, est mis sur pied dans ce contexte à travers un partenariat public privé. L'enjeu est de comprendre si, pour le ministère de la Défense, il serait plus judicieux de garder la fonction en question en interne et rationaliser sa gestion ou encore la confier à un tiers.

Une analyse lexicométrique des vingt entretiens semi-directifs que nous avons menés, sera par la suite abordée. Nous allons compléter cette analyse par une étude, sous forme de questionnaire, que nous avons soumis à cent personnes usagers de ce service. Cette étude reprend la démarche qu'entreprend le ministère de la Défense, ses différentes exigences pour que le projet soit recevable, que ce soit pour un choix d'une régie rationalisée optimisée ou celui d'une externalisation. Nous décrivons la manière par laquelle un projet d'optimisation de la dépense de ce ministère passerait par une rationalisation de sa gestion ou par une externalisation. Nous répondrons à travers ce développement à nos questionnements tout en passant par un raisonnement descriptif du phénomène.

Dans le cadre de la triangulation de nos quatre modes de collecte de données, à savoir : nos entretiens, notre questionnaire, notre observation et la documentation, nous allons analyser le projet sur plusieurs plans. La complexité de la démarche, le changement et la résistance au changement. Les problèmes de légitimité seront également discutés.

Nos théories explicatives nous permettront par la suite de trouver des éléments de réponses à notre questionnement de départ. Nous aborderons la question des coûts bien évidemment, mais

nous rebondirons sur les compétences et les ressources qui nous semblent plus appropriées en réponse à la spécificité de ce terrain. Les problèmes d'agence seront tout autant discutés. La légitimité, longuement abordé dans notre développement est un autre sujet qui sera analysé.

Enfin, nous allons élargir notre analyse dans un contexte plus global dans le champ des PPP. L'intérêt de recourir à ce mode de gestion des affaires de l'État, les problèmes engendrés par les effets pervers et les éventuelles solutions. Une sorte de modèle, par l'élaboration de facteurs clés de succès, sera développé. Cette opposition de l'étude du CNSD et des PPP en général, qui ont été mis en place en France, nous permettra de conclure d'une manière inductive.

## **Section 1 : Terrain d'étude et analyse descriptive**

Nous prenons comme terrain d'étude le Centre National des Sports de la Défense qui a été mis en partenariat public privé depuis 2014. Cependant, les phases de réflexion ont débuté dès 2008. Ce partenariat a été engagé par le Service du Commissariat des Armées qui relève du ministère de la Défense.

### 1. Service du Commissariat des Armées (SCA)

Tout au long des recherches que nous avons menées sur le Commissariat, nous avons essayé d'être le plus rationnel possible. Ainsi, notre observation nous a permis de comprendre que cette institution est pleine de sens. Elle a une histoire et un vécu. Ses différentes mutations ont fait qu'elle a mûri à travers le temps, selon les termes d'un ancien intendant.

Le Commissariat des armées a connu de nombreuses mutations à travers l'histoire de l'armée en France. Dès l'organisation des activités de guerre et l'instauration d'une armée organisée, soit entre 1643 et 1789, le corps des intendants d'armée est instauré. Ainsi, les intendants d'armée forment un corps dont les origines remontent au 16<sup>ème</sup> siècle. Le mot "intendant", qui est apparu à cette époque, est issu du mot latin *intendens* employé au moyen-âge avec le sens de "qui veille à, surveillant". Les attributions des intendants, bien que nombreuses, ne sont fixées par aucun texte général mais édictées par une commission royale. Alors que les intendants ont, par définition, un emploi précaire, les commissaires qui ont émergé par la suite disposent de plus larges prérogatives. Ils exercent de plein droit leur fonction d'administrateur militaire à l'égard des corps de troupe. Ils disposent de pouvoirs très étendus : l'enrôlement des recrues, la fourniture de vivres, l'habillement, le fourrage, le logement et la solde. Chaque armée disposait depuis ce temps de son service du commissariat ; il existait ainsi le commissariat de l'armée de terre, de l'air, de la marine, etc. En 2010, les commissariats des différentes armées ont fusionné pour donner naissance au Service du Commissariat des Armées, placé sous l'autorité directe du ministre de la Défense et qui subvient aux besoins de toutes les composantes du ministère de la Défense.

Le SCA dispose de différentes structures<sup>38</sup>, pour son bon fonctionnement, réparties en organes centraux, établissements et écoles, et est organisé comme illustré en Annexe 4.

Le Service du Commissariat des Armées a pour vocation le soutien multiforme de l'homme et des troupes. Il assure, à ce titre, le soutien logistique des armées en habillement, couchage,

---

<sup>38</sup> Site officiel du ministère de la Défense

campement, ameublement, vivres, gestion administrative, achat, solde, etc. Il a, par ailleurs, une mission d'étude et de conseil auprès du ministre et de l'état-major.

Nous avons pu rencontrer plusieurs commissaires, soit dans les locaux du SCA, soit à titre privé à l'extérieur de l'enceinte. Ceci aide le chercheur à créer un environnement favorable à un échange sans barrières et ainsi collecter des informations pertinentes d'un côté et déceler, d'un autre côté, une perception réelle des acteurs.

Lors d'une audition devant le parlement, le patron du service, sous l'autorité du Chef d'état-major des Armées assure que le partenariat de son institution avec le secteur privé est une priorité. En voici un extrait : *"Je peux vous dire que, de façon générale, nous sommes très ouverts aux financements innovants, aux externalisations ciblées, aux partenariats public-privé (PPP), aux délégations du service public ou au mécénat, dès l'instant où ils nous permettent de gagner en efficacité. Une des réponses au problème de valorisation des actifs est en effet de travailler autrement, y compris avec les collectivités territoriales. Un mess pourrait ainsi devenir un restaurant inter administratif. S'agissant des appels d'offre, les PME-PMI, qui dans mon domaine sont parfois en assez grave difficulté, sont pour moi une préoccupation constante."*<sup>39</sup>. Nous arrivons ainsi à constater que les PPP sont loin d'être des externalisations qui permettent de se défaire d'une charge improductive. L'intérêt pour les PME est un bon signe pour le tissu économique le plus important et le plus rentable socialement, nous y reviendrons.

Afin de canaliser et encadrer son modèle de gestion, le SCA a mis en place un arsenal réglementaire, dont le seul objectif est de rationaliser la dépense publique, tout en recherchant une optimisation de la performance du service rendu. À ce titre, deux possibilités s'offrent au choix du modèle, une régie rationalisée ou un recours au marché par une démarche d'externalisation. Bien évidemment, la démarche à suivre est fortement réglementée et passe par cinq phases, à savoir :

La régie rationalisée a pour objectif d'optimiser d'une manière profonde les processus internes dans le cadre de la réalisation des biens et services, mais pas seulement. Il s'agit également, d'optimiser les projets d'externalisation de fonctions après étude comparative avec d'autres organisations. L'externalisation, quant à elle représente la cession partielle ou totale d'une fonction, jusque-là réalisée en interne. Afin de considérer une fonction externalisée et afin de

---

<sup>39</sup> Audition du Mercredi 5 novembre 2014 du commissaire général Jean-Marc Coffin, directeur central du service du commissariat des armées, sur la réforme du soutien et le rôle du SCA par la Commission de la défense nationale et des forces armées sous la Présidence de Mme Patricia Adam.

la différencier de la simple sous-traitance, le Ministère de la Défense la limite aux emplois détruits. Ainsi, est considérée comme externalisée toute fonction, qui par son externalisation, aurait supprimé plus de vingt emplois.

L'objectif étant la modernisation du Ministère de la Défense, l'externalisation ne représente pas une finalité intrinsèque, elle doit cependant répondre à quatre objectifs et conditions cumulables<sup>40</sup>. Une étude approfondie de ces conditions doit se faire de la manière la plus rigoureuse. Les quatre conditions sont les suivantes ;

- la capacité des armées à mener leurs missions ne doit pas être affectée ;
- la significativité des gains doit être garantie dans la durée ;
- le facteur humain ne doit pas être défavorisé ;
- éviter de mener à une position dominante chez les partenaires et garantir aux petites et moyennes entreprises d'accéder aux commandes publiques.

L'étude en question doit proposer des scénarios qui mettent en opposition une conservation en régie rationalisée optimisée et une externalisation. Les économies susceptibles d'être dégagées devront être significatives. Ainsi, l'allocation des ressources en personnels en dépend. Un tel projet est délicatement encadré, les procédures et les pratiques au sein du Ministère de la Défense tentent de mettre au point un système qui devrait éviter tout effet non souhaité.

### 1.1. Concepts et enjeux de l'externalisation dans le cas du Commissariat

Avant de sombrer dans des notions purement techniques, il serait intéressant de revenir sur l'origine des pratiques de l'externalisation tentées par le passé. La richesse historique de cette institution permet, sans équivoque, une expertise tant sur le plan opérationnel que sur celui de la technique. Cela n'a pas empêché plusieurs tentatives de réaliser par tiers des activités qui rentrent pleinement dans le champ de ses compétences, comme la restauration collective.

Nous avons, tout au long de nos travaux de recherche, côtoyé des commissaires des armées. Cette expérience nous a amené à des connaissances profondes du service. Des externalisations ont été menées par le commissariat depuis les années 80.

#### 1.1.1. Histoire des externalisations opérées par le Commissariat

L'externalisation ne date pas d'aujourd'hui. La direction de l'intendance, qui est l'ancêtre du commissariat, a externalisé des fonctions qui faisaient parties de son cœur de métier, notamment

---

<sup>40</sup> INSTRUCTION N° 2595/DEF/SGA/MA du 26 mars 2013 relative au processus ministériel de suivi des démarches de rationalisation optimisée du fonctionnement en régie ou d'externalisation.

l'habillement. Aujourd'hui, le commissariat ne confectionne plus les habits des militaires, des entreprises privées ont en la charge. Plusieurs expériences ont été, par ailleurs, menées, notamment, l'externalisation de la restauration. Il s'agit d'expériences dans un contexte de sous-traitance pour cette fonction. Des unités ont été prises comme projets pilotes, afin de tester la pertinence des projets, dans un but de les généraliser « *Nous avons externalisé des activités telles que la restauration de l'administration et même des corps de troupe, nous avons externalisé les activités nettoyage et même des expériences dans le gardiennage* ». Ces opérations d'externalisations ont été menées sous un angle de recherche de réduction de coûts, mais nous observons qu'il n'en est pas tout à fait ainsi, comme nous l'affirme un de nos contacts au sein du ministère « *Et puis les choses ont évolué et nous avons créé plusieurs PPP qui se sont avérés plus efficaces pour nous, puisque ça nous a permis de nous dégager en grande partie d'activités qui finalement pesaient sur nous. Nous avons ainsi gagné en qualité, en performance et en compétences.* ». La qualité est au cœur des préoccupations.

Une autre expérience foireuse était celle d'externaliser le gardiennage de l'ancien siège du ministère de la Défense « *On a eu, je vais vous citer un cas intéressant, c'est le cas de l'externalisation du gardiennage de l'îlot Saint-Germain.* ». Le gardiennage, jusque-là assuré par la gendarmerie nationale, a été confié à une société de sécurité. Ce projet a été un vrai désastre, car les freins culturels n'ont pas été pris en compte. Les militaires se sont vus protégés et contrôlés par des civils, souvent pas bien formés. Ceci a été une mauvaise expérience pour l'ensemble du ministère. Ce souvenir est resté ancré dans les mémoires, nous citons « *Ici oui, c'est quand même, pour les gendarmes qui étaient chargés de cette surveillance, je le pense, je ne suis pas gendarme, mais je le pense que c'était un motif de fierté, parce que quand même garder le saint des saints, bon, c'est, et puis le faire aussi correctement parce que il y avait pas euh ! Il n'y avait pas de grief à l'encontre des gendarmes, euh ! Je suppose que c'était quand même encore une fois un motif de, de fierté* ». Ce projet, nous dit-on a été mal réfléchi dès le départ.

Par ailleurs, un projet phare de l'externalisation concerne le siège du ministère. Par un PPP, dans sa forme de contrat de partenariat, le pentagone à la française a été construit à Ballard. Le projet a été lancé par un financement de plus d'un milliard d'euros. « *Et donc, il y a eu une activité assez intense liée à ces projets, puisqu'il y avait également le projet Ballard dans lequel nous sommes, qui est fait en contrat de PPP et qui maintenant est en cours de finalisation* ». Ce projet a été livré, mais nous ne l'aborderons pas ici.

De même, les missions achats du ministère de la Défense ont été confiées à un établissement public ayant le statut d'EPIC, dénommé UGAP<sup>41</sup>. Le responsable du service au ministère nous confie ceci : « *Je vais introduire nos missions, celles de la mission achat. Voilà, nous avons, et la politique du haut commandement oblige, nous avons ainsi décidé de lancer des opérations d'externalisation d'une partie de nos activités* ». Cette externalisation a été plutôt bien vécue, sauf quelques problèmes logistiques. Les agents chargés des achats sont critiques sur des sujets de délais et de conformité des produits réalisés par l'UGAP. Il s'agit d'une simple sous-traitance et non d'un contrat de partenariat qui implique des engagements de part et d'autre.

Nous pouvons citer un autre exemple un peu singulier, celui des maîtres tailleurs. Il s'agit d'une externalisation de la fonction qui a causé un vrai problème de ressource humaine. En effet, le statut de maître tailleur a été instauré dans l'armée française sous Napoléon. Sous le mandat du président Sarkozy, un appel d'offre pour la réalisation des missions jusque-là assurées par les maîtres tailleurs a été lancé. Ce projet n'a pas pris en compte le transfert des actifs humains. Les personnels ont ainsi vécu une dissolution de leur statut. Par la suite, 19 des 40 maîtres tailleurs qui existent en France ont pu, du fait de leur maîtrise de la fonction, décrocher des marchés à travers tout le pays. Aujourd'hui, ils font le même métier, mais en étant des entreprises privées. Ces entreprises ont le statut de SAS, et se répartissent la réalisation de la fonction par région. La particularité de cette externalisation, c'est que ces entreprises sont implantées à l'intérieur des structures du commissariat au niveau régional. Ce mode de contractualisation ressemble à un bail emphytéotique administratif « BEA » que nous avons vu. Aujourd'hui, à titre d'exemple, le maître tailleur de la région de Lille génère un chiffre d'affaires d'1,5 M €. Il s'agit de la société « Abilis ».

### 1.1.2. Concepts

Rationaliser et optimiser la dépense publique à travers une régie rationalisée ou encore, procéder à une démarche d'externalisation, est tout un travail qui est mené en amont, dès les premières intentions. La décision d'externaliser émane du plus haut niveau, en réponse à une proposition de l'instance en charge de la fonction en question. A vrai dire, toutes les fonctions devront être mises en gestion rationalisée, la LOLF en exige la mise en place. Seulement, le ministère entend garder en régie les fonctions non « externalisables » qui sont définies par leurs caractères qui impacteraient les missions fondamentales des armées. Aussi, la non-rentabilité du projet ou l'insignifiance des économies possibles est un autre élément démotivant.

---

<sup>41</sup> Union des Groupements d'Achat Public

L'externalisation implique un transfert des actifs, qu'ils soient humains ou matériels. Ainsi, dans le seul cas où un nombre supérieur ou égal à vingt emplois détruits suite au projet, la fonction sera considérée comme externalisée, sinon il s'agira d'une simple sous-traitance. Il est indispensable, par ailleurs, de prendre en compte et d'intégrer, non seulement, les aspects économiques, budgétaires et financiers dans la démarche de réflexion et d'analyse, mais aussi sociaux et de concurrence. Le ministère attache une importance primordiale quant à la possibilité d'accès des PME aux marchés publics. Cette attention socio-économique est une preuve que la décision d'externaliser dépasse les enclaves budgétaires ; elle vise l'ensemble du tissu économique.

### 1.1.3. Enjeux

Une forte et rigoureuse réglementation est mise en place, afin d'exclure tout éventuel échec du projet. En l'occurrence, il est question de prendre en considération quatre conditions cumulables. C'est-à-dire que les quatre conditions doivent être remplies en même temps et d'une manière cumulative. Le processus décisionnel de recourir, soit à une régie rationalisée optimisée, qu'ils abrègent par RRo, soit à un prestataire externe, est sujet à débat, suite à une étude socio-économique, une prise en compte du budget, ainsi qu'une nécessité de mettre en place un accompagnement en matière de ressources humaines. Aussi, il va de soi de dire que la faisabilité du projet est conditionnée par l'atteinte de l'objectif principal. Il s'agit de remplir impérativement et à long terme quatre conditions. Une sorte de pérennité du projet est recherchée. La durabilité des résultats attendus doit également être réelle et réalisable, quantifiable et mesurable. Le haut commandement du ministère de la Défense insiste, d'une manière légitime, sur le fait de pouvoir avoir une mainmise sur l'évaluation du projet et de l'activité tout au long du contrat, soit par des analyses comparatives par rapport aux études ayant précédé le lancement du projet et ayant permis la prise de décision, soit par une analyse du résultat. Aussi, des analyses ponctuelles ou de *benchmark* sont possibles. Quelques principes permettent ceci.

## 1.2. Piloter la rationalisation de la fonction ou son externalisation

### 1.2.1. Un caractère régulier de l'évaluation

Les résultats obtenus devront être quantifiés et mesurés d'une manière à pouvoir donner lieu à une confrontation avec les résultats espérés. Il s'agit des résultats de l'étude qui a influencé le processus décisionnel menant au choix entre l'externalisation et la RRo.

Cette analyse, rédigée sous forme de rapport, est soumise au ministre à échéance de toutes les phases de l'évolution du projet selon un calendrier préétabli. La décision de mener des correctifs entre les résultats espérés et ceux atteints, s'il s'agit bien entendu d'écarts significatifs une mauvaise gestion, relève des prérogatives du ministre ou de son délégué. Une commission ministérielle est mise en place afin de suivre toute la démarche, elle est par conséquent destinataire de ce rapport.

Ce rapport est déterminant pour le processus décisionnel, il doit contenir et envelopper les aspects couverts par l'évaluation préalable définitive que nous aborderont plus loin. Il s'agit de couvrir les aspects relatifs aux considérations socio-économiques, opérationnelles, budgétaires et financières, en incluant et en veillant à ce que la possibilité d'accès aux marchés publics soit garantie pour les PME et qu'une concurrence soit préservée.

Les méthodes utilisées lors de l'évaluation préalable doivent être les mêmes que celles mobilisées en réalisant cette analyse et de même pour le rapport. Le rapport en question comprend, bien évidemment, une analyse qui concerne l'évaluation du projet par rapport à chacune des conditions que nous avons citées. Dans le même temps, le degré de prise en compte de l'application de ces quatre conditions, dans sa démarche d'application, du projet est également évalué. Tout écart devra en principe donner lieu à des mesures correctives ou une demande de dérogation auprès du ministre pour l'application de ces mesures.

Durant l'application de la régie rationalisée optimisée et tout au long du contrat, cette analyse est réalisée d'une manière récurrente. Un plan d'établissement des rapports est mis en place par le chef de projet ou sous son autorité, bien avant de s'engager dans la phase de l'évaluation préalable. Le plan établi et approuvé fait partie du dossier qui est soumis au ministre pour approbation du projet. Ce plan de contrôle et d'ajustement sera exécutable dès que le ministre approuvera l'externalisation de la fonction ou la rationalisation de sa gestion en régie.

Quoi qu'il en soit, les rapports reprenant les analyses et qui constatent des écarts avec ce qui était prévu devront être annuels et interviennent juste après la première année du lancement du projet d'externalisation ou de rationalisation.

Il est très important d'être dans les limites temporelles accordées, pour que les autorités compétentes aient suffisamment de temps pour décider du renouvellement du contrat d'externalisation pour une année supplémentaire ou de rallonger la durée accordée à la gestion rationalisée. Ceci afin d'assurer une bonne transition en cas d'une rupture contractuelle et de

pouvoir lancer un nouveau contrat dans de bonnes conditions. Aussi, il est question de prendre en compte les délais de passations de consignes et de renouvellement du contrat dans la mesure où le prestataire devra être remplacé.

### 1.2.2. Une équipe pluridisciplinaire

La complexité constatée est mise en avant dans cette partie. Nous nous soucions profondément de cet enjeu. La mise en place d'une nouvelle équipe spécialisée et divergente dans sa composition nous semble d'une extrême importance. Nous observons, sur le terrain, l'existence de cette multidisciplinarité. Une équipe pluridisciplinaire permet une meilleure compréhension du phénomène et du portage efficace du projet. Cette équipe est chargée de piloter le projet de mise en place d'une externalisation ou de gestion rationalisée optimisée. Elle assure également la transition entre ses attributions et celles qui étaient auparavant prises en charge par l'équipe projet. Il sera plus intéressant de reconduire quelques membres de l'équipe projet dans celle-ci, afin de faciliter la transition et d'avoir de vrais protagonistes qui auront suivi et contribué à l'engagement de ce projet. De même, si le chef de projet sera lui-même chargé de mener cette équipe, ne serait-ce que dans un premier temps, une synergie devra être au rendez-vous. Il est, par ailleurs, recommandé de désigner le successeur bien en amont pour que le transfert d'information se fasse d'une manière directe, graduelle et aisée.

Cette équipe est en charge de mener le projet dans son ensemble, elle en assure le bon déroulement et le contrôle. À ce titre, elle est chargée de la rédaction des rapports d'analyses périodiques et de constater les écarts, ainsi que les mesures correctives. Pour cela, elle a vocation à tout mettre en œuvre, que ce soit par la collecte d'information, par l'observation, qui sera nécessaire pour la constatation, et enfin par l'analyse de la situation en temps réel. Le caractère pluridisciplinaire devrait lui permettre à plus d'un titre d'être à même de répondre à cet enjeu. Ses attributions dépassent le périmètre de l'opération dont elle a la charge, elles sont élargies aux entités qui seront de près ou de loin impactées par le projet. Au même titre que l'équipe qui a mené le projet initialement, elle dispose d'une vraie gouvernance qui facilitera son fonctionnement. Cette gouvernance aura une structure répartie à deux niveaux, un pour la direction et l'autre pour le pilotage. Chaque niveau dispose de compétences qui lui sont clairement définies dans le cadre de ses missions. La répartition des prérogatives de cette structure ou de ses composantes est, au même titre que celle des autres commissions, chargée des phases précédentes. Les rapports et les autres documents sont soumis au ministre à la fin de la seconde phase, c'est-à-dire l'évaluation préalable, pour approbation. Cette équipe, en charge du pilotage de l'opération, est le fruit d'une étude méticuleuse quant à sa composition qui doit

être en phase avec tout son entourage. Le ministre doit être informé de son champ d'action et de l'objet de ses compétences, ses membres et la forme de la structure qui la gouverne. Ces informations sont communiquées très en amont afin de permettre au haut commandement de décider de l'externalisation ou du maintien en régie. Dans la mesure où une externalisation est retenue, il est nécessaire d'avoir étudié les éventualités en matière de consultations d'entreprises compétentes dans le domaine. L'intérêt et la délicatesse de cette démarche réside dans l'évitement que le ministre s'oppose au lancement du projet pour défaut de garanties. La décision du ministre est conditionnée par une garantie d'efficacité suffisamment convaincante, mais aussi de la compréhension de toute la démarche qui doit être cohérente.

Juste après que le processus décisionnel ne soit formalisé, que ce soit pour une externalisation ou une gestion optimisée en régie, cette équipe bénéficie d'une décision ministérielle qui la nomme et encadre ses compétences et son champ d'action. La décision en question est établie par l'organisme initiateur du projet et soumise au ministre pour approbation et signature.

### 1.2.3. Une expérience qui constitue un capital

Toute démarche entamée de la sorte dans ce domaine constitue une expérience qu'il sera intéressant de capitaliser. L'idée est de construire un guide de bonnes pratiques à l'intention et aux bénéfices des utilisateurs ou des futurs initiateurs d'externalisations ou de rationalisations de la gestion.

Pour cela, toute équipe chargée de mener une démarche de la sorte, devra théoriser son expérience et la mettre sous forme de retour d'expérience. Bien que cette expérience soit propre à son projet, elle constitue d'une manière absolue un cadre de référence. Il s'agit pour l'ensemble des acteurs du ministère de la Défense de disposer d'une expérience qui pourrait permettre d'identifier bien en amont les contraintes qui pourraient surgir avant et après le lancement du projet, mais aussi la manière de le faire évoluer.

Cette formalisation fait l'objet d'un document qui reprend ce retour d'expérience. Il fait remonter les informations pertinentes au comité de suivi du niveau central, c'est-à-dire au ministère. Ce rapport est adressé à titre de compte-rendu, il est annuel, et doit être établi avant la fin du premier trimestre, à partir de l'année qui suit le lancement du projet.

Un comité installé au ministère chargé de suivre toutes les opérations d'externalisation et de gestion rationalisée en reçoit une copie pour dresser une situation globale analysant la situation.

Il rend compte à travers une synthèse au ministre avant la fin du premier semestre de chaque année.

Ce comité ministériel, dans le même temps, établit et maintient à jour un tableau de bord qui reprend toutes ses opérations. Le but de ce tableau de bord est de connaître à tout instant d'une manière automatique et facile le calendrier prévisionnel de l'opération, l'atteinte des objectifs et l'exécution des différentes tâches. A son tour, le comité ministériel adresse ce tableau de bord aux adjoints du ministre chargés du suivi.

### 1.3. Piloter en évaluant les résultats

L'évaluation des résultats incite à déterminer les écarts constatés, si écarts il y a, entre ce qui a été prédit et atteint. Cette constatation devra représenter d'une manière réelle ce qui est fait sur le terrain, qu'il s'agisse du lancement du projet d'externalisation ou de la rationalisation de la gestion en régie. L'étude concerne spécifiquement le respect des quatre conditions cumulables qui sont exigées par le ministre et par la procédure. Chaque condition doit être prise en compte séparément dans l'analyse et fait l'objet d'un constat qui sera présenté d'une manière récurrente à la hiérarchie.

#### 1.3.1. Ne pas compromettre les aptitudes opérationnelles des Armées.

Le cœur de métier ou plutôt la raison d'être du métier des armes oblige à consacrer un intérêt particulier à ce que les activités de gestion ne viennent pas compromettre les opérations. Ainsi, la continuation de toutes les activités exercées au niveau des armées doit être assurée, à fortiori si un transfert d'une fonction vers un prestataire privé doit être mis en place. De même, il sera primordial de prendre en compte le risque de rupture du contrat, c'est-à-dire la capacité à réinternaliser ou passer un autre contrat sans que les opérations ne soient compromises.

Dans le même temps, il faut être à même de comprendre et anticiper les changements dans les besoins qu'il s'agisse des opérations ou du volet économique. Ces changements sont alors assujettis au contrat en place et sont assurés par le prestataire. Il sera donc nécessaire d'en faire part à l'état-major des armées pour qu'il s'assure que les opérations ne seront pas compromises.

#### 1.3.2. S'assurer des droits de la ressource humaine

L'externalisation donne lieu à un transfert d'actif humains, voire une destruction de postes. À ce stade, il est question de reclasser le personnel concerné dans d'autres postes même si des recyclages pour intégrer d'autres fonctions seront mis en œuvre. Cette démarche fonctionne au

cas par cas, chacune des personnes concernées doit faire l'objet d'un suivi personnalisé et continu.

Bien entendu, ce transfert du personnel n'est pas sans coût. Il sera, ainsi, nécessaire d'en faire une étude d'une manière quantifiable et mesurable, qu'il s'agisse des postes détruits ou transférés vers le prestataire.

### 1.3.3. S'assurer de dégager des économies significatives

L'objectif du projet n'est certainement pas limité au seul intérêt économique, mais ce volet est déterminant. Les économies dégagées devront être assurées, elles devront également être conséquentes et durables. Pour cela, il faudra disposer des informations nécessaires à cette étude.

De même, la question budgétaire doit être prise en compte, et il faut se poser la question : est-ce qu'il est possible financièrement de procéder au lancement d'un tel projet ?

### 1.3.4. S'assurer de ne pas mener à une position dominante sur le marché

Le poids des marchés publics sur l'économie devrait être pris avec le sérieux le plus absolu. L'importance des sommes allouées par l'État en général et par le ministère de la Défense tout particulièrement laisse penser que le prestataire privé qui aura le privilège d'accéder à cette dépense publique pourrait se voir prendre de l'ampleur, ce qui pourrait conduire à une position dominante sur le marché. À ce titre, la participation des PME à cette dépense permet un partage équitable des deniers publics qui n'émanent finalement que du contribuable. Ainsi, s'assurer d'une concurrence effective permet de s'assurer de la pérennité du projet, le renouvellement du contrat et l'évitement de la création d'une dépendance vis-à-vis d'un prestataire. Ce qui est à retenir, c'est que le ministère donne une place toute particulière à la participation des PME à sa vie économique.

## 2. Projet d'externalisation

Tout projet entendu à l'externalisation doit obligatoirement faire l'objet d'une démarche délicatement encadrée et doit suivre un processus de cinq phases<sup>42</sup>. Une des formes choisie et favorisée par le secteur public, et en particulier le ministère de la Défense, à ce niveau d'investissement, est le Contrat de Partenariat (CP) que nous avons développé dans la section 3.1.4. Cette forme est reprise en profondeur dans la section 3.2.4. Il s'agit d'une joint-venture

---

<sup>42</sup> Instruction N° 2596/DEF/SGA/MA Du 26 mars 2013 relative au processus ministériel de préparation et de conduite des démarches de rationalisation optimisée du fonctionnement en régie ou d'externalisation.

qui permet de recourir au secteur privé pour la conception, la construction, le financement et l'exploitation de l'ouvrage et le service public. Les avantages de cette forme de contractualisation desserre l'étau du présent pour le ministère et lui permet de se défaire des contraintes liées à la mise en place d'infrastructures coûteuses qu'il risque de ne pas maîtriser et pour laquelle il devra répondre aux questions du contribuable au travers de ses différentes représentations. De même, devoir payer un loyer fixe bien étudié serait en quelque sorte une maîtrise des coûts qu'a toujours espérée l'État. Nous nous concentrons sur ce mode de contrat pour des raisons méthodologiques, ainsi, nous n'aborderons pas les autres formes de contrats telles que la sous-traitance, les concessions et autres.

## 2.1. Partenariat Public-Privé, la complétude contractuelle

Cette forme de contractualisation est la plus à même d'offrir au ministère de la Défense une quasi-certitude d'avoir un service performant et une dépense maîtrisée, puisqu'il s'agit d'un loyer fixe, bien qu'il soit révisable, mais cette révision n'est corrélée qu'aux impacts inflationnistes et réglementaires. De même, cela permet au ministère, en tant que donneur d'ordre, de garder une mainmise sur l'activité qu'il externalise ; il demeure superviseur de la qualité et garant du maintien de la qualité.

### 2.1.1. Une contractualisation longtermiste

Un partenariat public privé est, de par sa nature, une contractualisation de plusieurs décennies. Les deux parties œuvrent pour que les renégociations périodiques donnent lieu à une continuité des opérations. Ainsi, nous observons que les deux cotés disent qu'ils sont à la recherche continue de compromis. Un des opérateurs privés nous confie : *"Nous n'avons pas intérêt à ce que le projet soit compromis. Nous mettons tout en œuvre pour trouver un terrain d'entente à chaque fois que nous sommes en négociation. Même notre partenaire, le ministère de la Défense réalise le fait qu'une rupture de contrat ou même une tension entre nous perturbe fortement notre façon d'agir et par-delà la qualité de nos services."* Nous avons confronté ces dires à un haut responsable en charge du pilotage de l'opération et nous nous sommes rendu compte que ses propos sont plus tempérés, mais en phase avec son homologue privé. Il nous dit par exemple : *"C'est nous qui avons engagé ce projet et c'est aux prestataires d'exécuter. Nous observons et contrôlons la qualité car c'est nous qui payons et c'est l'argent du contribuable. Mais c'est vrai que nous mettons tout en œuvre pour que l'opération soit pérenne et nous allons des fois jusqu'à faire des concessions."* Par conséquent, nous pouvons dire que les deux parties sont conscientes que la pérennité de l'opération est un enjeu majeur en dépit des intérêts de chacun ; il pourrait

y avoir des situations où, trouver un compromis et un terrain d'entente, est la seule solution. Ce contrat est loin d'être une course au pouvoir.

### 2.1.2. Un contrat relationnel

Le lien contractuel est imposé par l'existence du contrat. Toutefois, la liaison entre cocontractants peut être de différentes formes. Elle peut être conflictuelle, tendue, porteuse de recherche démesurée de profit, ou encore équilibrée. Encore une fois, nous nous référons à notre enquête qui relève que les deux parties se considèrent mutuellement comme des vrais partenaires. Bien que nous soyons conscients que les déclarations des uns et des autres sont faussées par le facteur de crainte. Nous nous sommes efforcés d'observer les rapports entre les prestataires et les agents militaires sur place faisant office de proxy entre l'opérateur privé et l'usager. Cette observation se solde par le constat que le lien entre les deux parties est très amical dans le comportement, mais nous mettons un bémol sur la résistance des militaires au changement. Ils sont continuellement en défiance quant à la rationalité des prestataires.

Par exemple un opérateur privé nous assure : "*Nous tenons une relation très étroite avec nos amis du ministère, Nous n'avons jamais senti de pressions ou barrière.*". Cette déclaration semble certes vraie, mais l'encadrement du ministère de la Défense, professionnels tels qu'ils sont, ne porteront jamais de préjudice au partenaire dans le cadre de l'exécution de ses tâches, mais ils demeurent sur leur garde. Nous citons : "*Il n'est pas question pour nous de considérer notre relation comme étant amicale, il s'agit pour nous de maintenir un lien correct pour que le contrat se déroule en bonne et due forme. Nous sommes conscients que si nous baissons la garde, le prestataire fera en sorte que la balance se penche du côté de sa rentabilité. Mais je dis que notre relation est plutôt bonne.*". Ne s'agit-il pas d'une asymétrie d'intérêt ? Oui, en effet, seulement nous observons que les deux parties en sont conscientes et savent faire la part des choses, car l'enjeu dépasse la rationalité des deux parties. L'enjeu pour l'opérateur privé est de gagner sur la durée et celui du ministère est de faire en sorte que la qualité soit homogène tout au long du contrat.

### 2.2. Encadrement du projet

Le projet, qui est l'objet de l'étude d'une régie rationalisée optimisée ou d'externalisation, est mené par la hiérarchie dont il dépend, que ce soit du chef d'état-major des armées, du délégué général pour l'armement ou du secrétaire général pour l'administration. De fait, la direction ou le service concerné, sous l'autorité de la hiérarchie citée, procède à la création d'une entité qui prendra le soin de mener le projet à partir de son étude jusqu'à sa réalisation.

Cette entité procède de la manière suivante ;

- met en place la structure de gouvernance ;
- désigne un chef de projet ;
- délimite le mandat de la structure de gouvernance ;
- s'assure du respect des termes du mandat.

Le chef de projet dispose du soutien de toutes les structures du Ministère de la Défense pour mener à bien sa mission. Il est à ce titre, appelé à mener sa mission selon cinq phases.

#### 2.2.1. Phase de réflexion amont

Cette première phase consiste à mener une réflexion profonde sur le projet envisagé. Il s'agit d'identifier en amont les opportunités et les risques liés au choix entre la gestion en régie rationalisée optimisée ou l'externalisation de la fonction en question. Cette phase détermine le passage à la phase suivante, en l'occurrence, la phase de l'analyse préliminaire. Dans ce cas, la désignation d'un chef de projet se met en place.

La phase de réflexion amont intègre simultanément les projections propres au ministère de la Défense et celles de son environnement. Elle a pour objectif l'identification de ce que pourrait offrir l'externalisation globale d'une fonction, mais aussi ses potentiels effets pervers.

Cette réflexion introspective devrait consentir à l'évaluation de l'éventualité ou pas de s'engager dans la phase suivante qui est plus technique, celle de l'analyse préliminaire de ce qui pourrait être un procédé de pilotage d'une externalisation.

Cette étude, ou bien encore introspection réflexive est mise en pratique par une note écrite qui engloberait les tentatives de réponses préliminaires à ces questionnements :

- Est ce que les forces armées maintiendront leurs capacités opérationnelles ? :

-D'une manière très réfléchie, avant même de songer à engager un projet de cette envergure, l'organisme qui souhaiterait porter un tel projet fait part de ses intentions au pôle expertise externalisation de l'état-major des Armées. Il l'informe qu'il projette d'externaliser une activité qui serait de son ressort. Il lui fait part également des éléments primaires qui appuieraient cette intention. Le pôle expertise externalisation de l'état-major des Armées se réfère à la division emploi de l'état-major des Armées qui, en liaison directe ou indirecte avec l'armée ou bien, avec une entité qui produirait sur le plan opérationnel une activité qui pourrait être impactée, même à un niveau restreint, par ce projet. IL délivre, par conséquent, une note

qui exprimerait une opinion primaire non quantitative eu égard aux éventuelles répercussions de ce projet sur les aptitudes des armées à mener à bien leurs tâches ;

- Une possible contractualisation :

-Une contractualisation dans le but de combler ce besoin pourrait-elle être possible ? ;

- la concurrence :

- la concurrence est-elle parfaite dans ce domaine ? ;

- économies potentiellement possibles :

- le secteur privé pourrait-il être assez compétitif pour offrir des leviers qui permettraient de générer d'une manière conséquente et durable des économies ? ;

- problèmes de finances et de ressources humaines :

- que pourra-t-être le niveau d'investissement en matière de ressources humaines ? ;

- répartition de ce que pourraient être les éventuels risques :

- la proposition projette-t-elle de répartir les risques d'une façon à les gérer d'une manière efficace entre le secteur privé et le ministère (création, investissement, réalisation, retombées économiques, etc.) ?

Comment procéder et par qui ?

Un document récapitulatif devra être mis en place par l'organisme émetteur de ce projet. S'il s'agit d'une proposition exogène, l'organisme qui est ou qui devra être chargé de réfléchir à l'action en amont sera défini selon le domaine du service voulant être fourni. Cette désignation sera le produit d'une concertation entre les délégués de l'état-major des Armées, de la Direction Générale de l'Armement et du Secrétariat Général des Armées en conformité avec l'instruction n° 1272/DEF/SGA/MA du 7 février 2012.

Afin de s'acquitter de sa mission en matière de réflexions amont, l'organisme initiateur ou en charge du projet se base ou met en place une équipe pluridisciplinaire formée en réseau ministériel. Il s'agit d'une équipe compétente collégiale composée de représentants de l'état-major des Armées, de la Direction Générale de l'Armement et du Secrétariat Général des Armées. La Mission des Partenariats Publics Privés est d'une manière systématique engagée

dans cette étude, cette mission est un organe du ministère compétent dans le domaine des externalisations.

Dès l'achèvement de ses analyses, l'organisme initiateur, ou en charge du projet, donne un avis motivé. Dans la mesure où il s'agirait d'un projet proposé par un acteur exogène, le projet ou plus précisément l'avis sur le projet sera déposé au cabinet du ministre.

Premier pas - S'il sera décidé de procéder à l'engagement de la phase suivante, celle dite de l'analyse préliminaire :

- l'organisme initiateur ou en charge de cette réflexion nomme un chef de projet qui aura pour mission, bien entendu en mobilisant toutes les forces compétentes indispensables, d'organiser, de planifier pour ensuite passer d'une manière effective et efficace à l'analyse ;

- le secrétariat du Comité de Coordination Ministériel de la Démarche d'Externalisation transcrit ce projet sur un tableau spécial édité à cet effet qui est dénommé le tableau de bord. Il permet de suivre des projets de cette sorte.

#### 2.2.2. Phase d'analyse préliminaire

En procédant à cette analyse, l'équipe en charge du projet doit impérativement délimiter le périmètre complet de l'activité en question. Il s'agit d'identifier la parcelle de l'activité, objet de transfert au secteur privé pour, en effet, la détacher de celle susceptible d'être maintenue en régie. Sans omettre de prendre en compte la condition primordiale, à savoir : préserver la capacité des armées à réaliser leurs missions opérationnelles.

Il est observé lors de cette phase, l'intérêt particulier qu'accorde la gouvernance à la notion de cœur de métier. Il s'agit, en effet, de préserver le cœur de métier, au contraire du secteur privé qui, lors d'opérations d'impartition où l'externalisation, s'opère, afin de se recentrer sur son cœur de métier. Nous relevons, en l'occurrence, que l'objectif fondamental de l'externalisation est de renforcer la capacité de production de performances.

Il s'agit à ce stade de mener une étude pointue de l'externalisation envisagée. Cette phase débute par la délimitation qualitative et quantitative du périmètre de la fonction voulue à l'externalisation. Une attention particulière est accordée au cœur de métier. C'est-à-dire que le projet doit prendre en compte les aspects qui seraient en lien ou impacteraient à tous les niveaux le cœur de métier. Aussi, il sera nécessaire lors de cette phase de définir précisément la partie qui devra être réalisée par un partenaire privé et l'autre qui sera gardée en interne. La partie de

la fonction gardée en interne est dénommée régie rationalisée optimisée. L'enjeu à ce stade est de s'assurer que la première condition soit respectée, à savoir ne pas compromettre la continuité des opérations. Les armées doivent impérativement pouvoir à tout instant mener leurs missions dans les mêmes conditions, voire meilleures.

Les analyses permettent de se projeter dans les différentes possibilités. S'il serait préférable de se lancer dans une démarche d'externalisation ou, encore faut-il, de recourir à une rationalisation de la gestion et la garder en régie. Cette phase permet de se positionner et donner un avis motivé sur le projet ; est-il faisable et réalisable ? Répond-t-il aux enjeux organisationnels et politico-économiques ?

Seulement, il est nécessaire de souligner que s'il s'agit d'un projet similaire à un contrat déjà mis en place, l'étude sera moins méticuleuse du fait du capital d'expérience déjà acquis et la transmission des règles de bonnes pratiques que nous avons déjà évoquées.

À la fin de cette étape, un dossier détaillé est élaboré et qui devra porter surtout sur l'environnement et la perception des protagonistes.

- une synthèse de cette étude préliminaire qui se base sur :
  - ✓ l'étude de marché qui permettra de disposer d'informations nécessaires pour conclure qu'il existe une concurrence assez élaborée qui répondra aux besoins des armées ;
  - ✓ l'étude dite de benchmarking qui appuiera l'étude de marché et qui permettra de définir quel sera le meilleur scénario, celui de recourir à un acteur privé ou plutôt d'optimiser et de rationaliser la gestion en régie.
- Les points de vue des différents membres de la direction de pilotage du projet quant à la faisabilité et au respect des quatre conditions. Ceci est nécessaire pour que le projet soit accepté par le haut commandement.

Cette étape est menée d'une manière très pointue par une équipe qui se penchera sur chacun des volets du projet, qu'il s'agisse de la ressource humaine, du budget, du financement ou du volet économique.

En application de la première condition qui vise le maintien des opérations et la continuité du service, cette phase est déterminante. Elle vise à déconstruire le projet en détaillant tous ses aspects. Afin de parvenir à construire une équipe performante, l'idéal est que l'organisme initiateur du projet demande un détachement d'un membre à chacune des composantes qui sont

considérées comme parties prenantes. L'intérêt est que ce membre porte un regard spécialisé sur le projet en ce qui concerne son domaine de compétences.

Cette équipe est chargée de maîtriser les performances attendues ; elle s'assure également du respect du temps et du budget alloués. Dans le même temps, elle a pour charge d'établir et tenir à jour tous les rapports qui permettent de garder un regard sur le projet en temps réel. Elle les transmet à qui de droit et se charge d'avoir une réponse, à chaque instant, des questionnements que peuvent avoir tous les niveaux de la chaîne de commandement. Il s'agit principalement de se pencher sur les questions suivantes :

a- La ressource humaine

Il s'agit du volet le plus délicat de l'opération. Le premier responsable de la conduite du projet met en place une stratégie de délimitation des postes concernés par l'opération. Dans un second temps, il identifie les fonctions éventuellement transférables vers le prestataire, s'il s'agit d'une externalisation, et celles qui devraient être gardées en interne. Encore une fois, la condition primordiale de la continuité du service pour ne pas compromettre les opérations des armées est de rigueur. Il convient de signaler que les postes concernés par l'externalisation font l'objet d'un suivi méticuleux.

À ce stade, l'équipe étudie très en amont et délimite les postes qui seront supprimés, elle offre une solution à chacun des personnels.

Il s'agit, ici, d'un premier inventaire des fonctions et postes impactés par l'opération d'externalisation. L'étude porte, évidemment, sur les caractéristiques de chacun des postes, qu'ils soient vacants ou occupés, et qu'il s'agisse de niveau de compétences ou de champs de professions, en regroupant les fiches de postes concernés. Une image synthétique est ainsi construite bien qu'elle soit préliminaire. Ainsi, l'équipe de travail aura sous la main des données sur lesquelles elle peut évaluer les coûts inhérents à l'externalisation en matière de ressources humaines. Afin de mener à bien cette mission, la direction des ressources humaines du ministère de Défense met à la disposition du chef de projet sa base de données informatique pour qu'il puisse collecter les informations dont il a besoin.

À partir du moment où cette équipe mène ses travaux, il est question de mettre au point un rapport nommé feuille de liaison. Cela lui permet de coordonner ses travaux en matière de ressources humaines avec la direction des ressources humaines du ministère. Cette feuille de

liaison est mise à jour d'une manière continue tout au long de l'étude, mais aussi des phases qui suivent l'évaluation préalable. La feuille en question comporte des informations sur :

- ✓ l'avancement des travaux,
- ✓ les postes concernés avec leurs occupants en quantifiant et détaillant les personnels qu'ils soient civils ou militaires et les familles professionnelles,
- ✓ les personnes chargées de l'étude,
- ✓ Toutes informations complémentaires.

La feuille établie par l'équipe de conduite et qui la lie avec la direction des ressources humaine du ministère est adressée d'une manière récurrente au Secrétariat Général pour l'Administration du ministère, afin qu'il dresse et maintienne à jour un tableau de bord qui suit les projets.

Les informations qui sont remontées au Secrétariat Général pour l'Administration du ministère sont les suivantes :

- ✓ les fonctions occupées et inoccupées concernées par l'externalisation en synthétisant par une image heuristique des postes ;
- ✓ l'évaluation des fonctions concernées ;
- ✓ la feuille de liaison.

#### b- Contexte économique

Un organe central nommé Mission Partenariat Public-Privé relevant de la direction des finances en concertation avec le responsable du projet sont en charge de cette étude en matière économique. Leur travail consiste à faire le pont entre le ministère et le marché. Ils adressent une lettre au secteur privé afin d'avoir une vue d'ensemble sur le marché et le domaine d'activité. La Mission Partenariat Public-Privés, après avis du responsable du projet, établit la lettre.

#### c- Financement et budget

Le responsable du projet travaille rigoureusement avec la direction des finances, pour avoir une vue d'ensemble sur le projet en matière de budget et pour ne pas rentrer dans l'irréalisable. Le financement à ce moment-là ne peut être abordé, seul le budget est pris en compte.

#### d- Les opérations

Cette étude, à ce stade, s'intéresse, en matière opérationnelle, aux postes qui relèvent d'une fonction en lien direct ou indirect avec un organe qui mène une mission opérationnelle, s'ils existent dans le cadre de l'externalisation objet de l'étude. Le Département Emploi de l'état-major des armées reçoit une fiche sur tout projet d'externalisation et retourne son avis avec ou sans réserves.

#### e- Le marché

Cette étape permet une première vue sur le marché et sa forme. L'environnement offre-t-il une concurrence effective en réponse à la demande des armées ? C'est-à-dire, l'offre est-elle efficiente ? Un autre organe central, dénommé la Mission Achat, est chargé de cette étude pour les projets qui ne concernent pas l'armement. Evidemment, un benchmarking est également, et dans le même temps, lancé en concertation avec la Mission Partenariat Public-Privé et toutes les composantes du ministère parties prenantes au projet. Le champ de l'externalisation est clairement défini ainsi que les possibilités qui peuvent mener à un résultat efficient.

À la fin de cette phase, il sera décidé de la continuité de l'opération ou non. Si le projet est considéré viable, l'étape de l'analyse préalable est lancée. Dans ce cas, l'organisme initiateur du projet met en place :

- ✓ une direction du projet ;
- ✓ établit une gouvernance en mobilisant tout le personnel compétent pour arriver à une étude fiable ;
- ✓ élabore un plan d'action temporel.

#### 2.2.3. Phase d'évaluation préalable

Cette étape vise à mettre, sur une échelle de mesure, l'intérêt du recours à cette forme organisationnelle. En effet, opposer l'éventualité d'externaliser une activité, à la maintenir en régie, permet de déceler les coûts liés à chaque scénario. Cette phase serait une étude de faisabilité au sens socio-économique du terme. L'évaluation préalable prend en compte les aspects budgétaires et humains.

L'implication du facteur humain est totalement engagée, notamment par une réelle conduite du changement. Ce changement passe, bien évidemment, par une consultation du personnel, les partenaires sociaux sont une partie fondamentale de la consultation.

Des moyens conséquents sont considérablement déployés lors de cette phase, l'objectif étant de rechercher le plus de fiabilité quant aux résultats qui ressortent de cette évaluation.

La phase d'évaluation préalable a pour objet d'analyser l'éventuelle contractualisation dans le cadre d'une externalisation par rapport à la gestion qui était jusque-là menée en interne. Cette comparaison porte également sur la possibilité d'une rationalisation et d'une optimisation de la gestion en régie. À l'instar de la phase précédente, elle aborde les différents volets, qu'ils soient budgétaires, socio-économiques ou financiers.

Une analyse est menée sur ce qui est offert sur le marché, ce qui pourrait venir en réponse aux besoins du ministère de la Défense et sur ce qui serait le mieux pour cette institution, externaliser ou plutôt garder en interne la fonction sujet de l'étude. L'environnement direct est décortiqué, c'est-à-dire qu'au niveau local, peut-il y avoir une offre satisfaisante qui répondrait à une concurrence sur un niveau plus global ? L'évaluation des scénarios envisagés et leurs retombées sur la localité. L'intérêt du ministère, étant au-delà du simple intérêt qui lui serait propre, vise à faire de son investissement un vrai bastion pour les collectivités locales ; il doit profiter aux citoyens vivants à proximité du projet. Les PME, évoluant sur le même territoire de compétences que celui de l'investissement, sont définies comme prioritaires, dans la mesure où elles sont compétitives.

Dès l'achèvement des travaux de l'équipe lors de cette étape, il est nécessaire de constater que le budget permet de tels investissements, que le financement est possible et qu'il est concevable de recourir à ce mode de gestion. Ceci tout en prenant en compte le transfert d'actifs, qu'ils soient tangibles ou pas, et en intégrant la taxe sur la valeur ajoutée. Cette étude est également menée en intégrant les avis de toutes les parties prenantes et surtout la direction des ressources humaine du ministère de la Défense.

Cette étude donne lieu à la formulation d'un dossier qui devrait être consistant, il comprendra ainsi les notifications suivantes :

- ✓ L'analyse met en opposition les avantages de l'externalisation par rapport à un maintien en régie d'une gestion rationalisée et optimisée. Cette analyse prend en compte, de la même manière, les risques inhérents à la mise en route d'un projet d'externalisation aux regards des quatre conditions cumulables que nous avons évoquées, mais pas seulement, il s'agit également de prévoir les risques potentiels de se retrouver en justice. Cette analyse a pour objet de balayer l'ensemble des risques qui pourraient mener à une

situation conflictuelle, notamment en matière d'intrusion d'un acteur civil dans ce qui pourrait relever du « secret défense », l'alimentation est également porteuse de risques ;

- ✓ L'analyse menée par la mission partenariat public-privé qui relève de la direction des finances du ministère ;
- ✓ L'avis de la direction de la ressource humaine du ministère de la Défense quant aux actions prévues à l'encontre des personnels concernés par le projet d'externalisation. Sont-ils favorables à la solution proposée par le responsable du projet ? La direction des ressources humaines du ministère ne répond et ne donne son avis que si le rapport contient des données quantifiées et mesurées. Le rapport au temps est également imposé. Il convient de mettre en opposition le réalisable et ce qui reste à faire, étalé sur un calendrier préétabli. Le volume est, certes, important, mais pas autant que le volet qualitatif. Le premier concerne le plan de la déflation des emplois et la capacité à le mettre en œuvre et le deuxième s'attache viscéralement à la manière et à la faisabilité de reclasser le personnel concerné par cette externalisation. La question de l'adéquation du plan des ressources humaines concerné par les projets avec celui des armées, doit impérativement être prise avec le plus grand sérieux. Ce point précis pourra présenter un frein à la démarche en matière de dialogue ;
- ✓ l'avis de la direction des finances, concernant la pertinence du projet et sa viabilité en ce qui concerne son champ d'action, notamment en matière de financement et de budget susceptibles d'être alloués en réponse à la demande du responsable du projet initialement formulée ;
- ✓ l'avis définitif de l'état-major des armées qui valide ou invalide l'opération en matière d'impacts sur les opérations.

Il est à noter que l'équipe projet se base sur les deux hypothèses pour la construction de ce dossier. Elle envisage, dans son étude, le recours à l'externalisation dans une proposition et le maintien en régie et de rationaliser sa gestion dans une autre. Une vraie étude statistique de marché, qui inclut des investigations sur le secteur privé, est élaborée.

L'équipe en charge de la conduite de l'opération devra s'assurer que les performances soient au rendez-vous. C'est-à-dire, dans le respect des délais et dans la mesure du budget alloué. Elle se doit également d'établir le dossier qui regroupe les documents de pilotage de l'opération. De même, dans sa démarche, elle intègre les questions suivantes, qui sont primordiales à l'acceptation du projet par la hiérarchie.

#### a- La ressource humaine

Le premier responsable du pilotage de l'opération mobilise un dispositif informatique qui lui permet d'introduire des informations quantitatives et qualitatives relatives aux fonctions concernées par l'externalisation, qu'elles soient occupées ou inoccupées.

De manière continue, le chef du projet met à jour les coûts inhérents à la ressource humaine dans la mesure où un maintien en régie sera envisagé. Ainsi, il oppose les éventuelles économies dégagées par un projet d'externalisation. Il travaille en étroite collaboration avec les responsables ressources humaines des organismes concernés, la direction des ressources humaines du ministère et le responsable du programme pour la mise en place d'un planning d'action ressources humaines et un planning d'action qui concerne le budget. La direction des ressources humaines et la direction des affaires financières statuent chacune, dans son domaine de compétences, sur la faisabilité du projet

In fine, le responsable de l'opération met à jour la feuille de liaison destinée à la direction des ressources humaines.

La direction des ressources humaines statue sur le dossier qu'elle reçoit. Son avis représente une sorte d'orientation pour le processus décisionnel en ce qui concerne la ressource humaine. La faisabilité du projet en dépend. Bien évidemment, elle intègre dans son jugement les aspects relatifs au planning établi par le responsable du projet.

Il ne s'agit pas seulement d'une analyse qualitative, c'est-à-dire, qui concerne le schéma et la nature des emplois impactés par l'externalisation et les freins qui risquent de compromettre le reclassement. Mais également une analyse quantitative, qui concernent le nombre des emplois concernés, la destruction des postes et la capacité à absorber cette déflation sans altérer la qualité du service attendu par les armées tel que prévu dans le planning d'action ressources humaines. De même, il sera important de porter une attention particulière à la cohérence entre ce plan d'action et celui des armées. Dans son analyse, il accorde une place à la négociation avec les syndicats dans le cadre de ce projet.

La direction des ressources humaines prend en général jusqu'à un moi pour rendre son avis. Cette période devra être prise en compte par le responsable de l'opération dans le cadre de sa gestion prévisionnelle.

À l'instar des projets de cette envergure, c'est le ministre ou la commission centrale, chargée de moderniser la gestion et les pratiques de l'administration, qui ont autorité de statuer sur l'acceptation du projet, et en l'occurrence sur cette étape. La direction des ressources humaines, quant à elle, se charge de préparer les collaborateurs impactés par l'opération. Il s'agit d'une démarche qui rentre dans les processus de conduite de changement en incluant et en associant bien évidemment les représentants du personnel civil assimilé. Pour les militaires, il est aussi question d'organiser une large campagne d'informations, le responsable de l'opération en a la charge.

Le projet mobilise principalement deux outils, une plateforme informatique de gestion ressource humaine mise à sa disposition par la direction des ressources humaines, ainsi qu'une feuille de synthèse des opérations.

Le responsable de l'opération adresse à la direction des ressources humaines du ministère de la Défense le document renseigné sur la plateforme numérique mise à jour. Aussi, il émet le planning d'action spécifique aux ressources humaines incluant les fonctions non occupées et le personnel retenu préétabli par le responsable de l'opération, en collaboration avec les différents responsables des fonctionnaires civils et aussi le personnel militaire. Enfin, il renseigne la feuille de synthèse mise à jour.

Il adresse, dans le même temps, au ministre ou à son représentant, l'avis de la direction des ressources humaines relatif à la pertinence du projet et ses impacts sur le personnel. Il motive son rapport de manière à expliquer à quel degré le projet pourrait influencer la cohérence du plan ressources humaines de l'opération avec celui des armées.

#### b- Contexte économique

L'équipe en charge de la mise en place de l'opération récolte les données et les informations pertinentes qui pourraient aider à avoir une vue d'ensemble sur le paysage économique. Elle devrait permettre de statuer sur la pertinence du projet, qu'il soit d'externalisation ou de maintien en gestion rationalisée optimisée.

L'organe central chargé des partenariats publics privés, dénommé Mission Partenariats Public-privé, qui relève de la direction des affaires financières, mène l'étape déterminante qui est l'analyse préalable. Il travaille en étroite collaboration avec l'équipe en charge de l'opération. Ainsi, leurs travaux donnent lieu à la rédaction d'un rapport de synthèse. Ledit rapport est soumis à l'organisme initiateur du projet qui émet son avis et prend la décision de la continuité

de l'opération. Il est également adressé à toutes les composantes du ministère de la Défense qui sont définies comme parties prenantes.

#### c- Financement et budget

Le responsable de l'opération, en collaboration avec les responsables des programmes du ministère, dans le champ du rayonnement du projet, élaborent une vision préliminaire du budget nécessaire à la réussite de l'opération. Les scénarii envisagés donnent lieu à l'établissement de dossiers détaillés.

Les documents remis à la direction des affaires financières doivent donner lieu à une clarté dans la procédure en matière financière et budgétaire. Ils expliquent le financement et l'efficacité du projet à long terme et ainsi la possibilité de faire des économies conséquentes sur le plan fonctionnel et d'investissement.

Le dossier prend en compte les détails qui cernent toute l'opération, notamment :

- ✓ Les fonds nécessaires à couvrir l'ensemble des prestations du partenaire ;
- ✓ Les fonds disponibles pour une gestion de l'activité en interne susceptible d'être utilisés pour financer l'opération ;
- ✓ Les fonds transférables du budget de fonctionnement qui couvrent les salaires susceptibles d'être détruits ou transférés aux partenaires ;
- ✓ Les réductions budgétaires acquises, suite au lancement de l'opération. Si économies il-y-a, elles doivent être clairement quantifiées ;
- ✓ La prise en compte des seuils définis par la loi en matière de destruction d'emplois. Chaque fonction supprimée donne lieu à un traitement particulier et un reclassement clair. Le personnel transféré au prestataire ne sera pas concerné par cette mesure ;
- ✓ L'intégration de la TVA dans l'étude. Le surcoût de la TVA devra être compensé par d'autres économies.

Ce qui a été cité prend en compte, bien évidemment, le financement externe du projet et les projets connexes en lien avec l'opération.

La direction des affaires financières émet un retour, suite à son analyse, qui reprend la disponibilité des fonds nécessaires au projet et l'adéquation entre les prévisions et le réalisable.

#### d- Les opérations

L'état-major des armées demande un avis motivé à son conseiller en la matière, le département emploi. Cet avis est déterminant pour le processus décisionnel. Le projet est validé ou invalidé après cette consultation. Il s'agit, en matière opérationnelle, de mesurer l'impact du projet sur les opérations des armées.

#### e- Le marché

La direction générale de l'armement, en ce qui concerne les projets en lien avec l'armement, fournit les données et les informations sur le marché. Pour les projets hors armement, c'est la mission achat qui a la charge de fournir ces informations.

Les scénarii doivent tenir compte de l'impact du projet sur les petites et moyennes entreprises qui représentent un enjeu majeur pour l'ensemble des objectifs du ministère. La promotion et la possibilité d'accès des PME aux projets qui découlent de l'activité publique, sont un objectif en soi.

Admettons que le projet d'externalisation est validé et est considéré plus intéressant qu'une gestion rationalisée en interne, l'organisme initiateur passe à l'étape suivante, celle de la consultation, selon ce qui a été recommandé lors de cette étape.

##### 2.2.4. Phase de consultation du marché et évaluation finale

Ce qui a été retenu lors de la phase précédente, est mis en avant lors de cette étape de façon à relever, dans l'offre économique, les opportunités les plus à même de répondre aux attentes issues de l'analyse préliminaire. L'implication des syndicats se fait tout au long du travail de transition.

Lors de cette étape, le marché est consulté d'une manière minutieuse. La contractualisation est sérieusement envisagée et l'analyse définitive est à son début. Cette phase oppose les offres qui pourraient être les plus intéressantes pour le ministère.

L'analyse, émanant des travaux de l'ensemble des participants à l'étude économique, est actualisée en permanence. Les analyses relatives aux personnels, tant au niveau des responsables du personnel qu'au niveau de la direction des ressources humaines du ministère de la Défense, donnent une vision sur la recevabilité et la pertinence du projet.

Dans le même temps, la direction des affaires financières statue sur la pertinence du projet en ce qui concerne son champ de compétences. Elle s'intéresse à la disponibilité des fonds nécessaire au lancement effectif.

Suite aux travaux d'actualisation des informations, l'analyse finale est menée. Une campagne informative est organisée à l'intention des représentants du personnel et des organisations syndicales, en tenant compte de la sensibilité des informations. Seules les informations communicables sont mises à la disposition de l'ensemble des participants. Les données communiquées sont identiques à celles de l'étape antécédente.

Il est possible que le responsable du projet soit amené à communiquer devant une commission pour défendre son projet.

À la fin de cette étape, un dossier bien construit et actualisé sera le point d'appui pour le haut commandement dans sa démarche décisionnelle. À ce stade, on peut dire que la décision définitive de recourir à l'externalisation ou non, sera prise. Le dossier présenté inclut :

- ✓ l'analyse socio-économique définitive de la direction des affaires financières, notamment sa composante chargée de l'ingénierie financière et la mission partenariats publics privés ;
- ✓ le planning d'action ressources humaines relatif au projet qui englobe la déflation des emplois, le recadrement du personnel, l'échéancier des travaux, etc. Ainsi que les coûts y afférant. Le dit planning est élaboré par le responsable de l'opération en concertation avec les responsables des personnels civils et militaires et est présenté avec le rapport de la direction des ressources humaines. Celle-ci ayant eu un avis sur la cohérence de ce plan avec celui des armées ;
- ✓ Le rapport de la direction des affaires financières et de la direction des ressources humaines sur la disponibilité des fonds en matière de budget. Ce rapport est axé sur le plan des effectifs présentés au reclassement ou encore sur la possibilité financière du lancement de l'opération ;
- ✓ La mise à jour de l'avis de l'état-major des armées qui statue sur la faisabilité et sur le degré d'impact du projet sur la réalisation des missions opérationnelles.

Tout ce dossier est construit selon ce qu'ont offert les entreprises retenues lors de la soumission. Cette offre est finalement la base de l'analyse selon le principe de l'entonnoir. C'est-à-dire, une sélection pertinente donne lieu à trouver l'offre la plus intéressante pour le ministère.

Lors de cette étape, l'équipe chargée de la conduite de l'opération tient une vraie démarche de pilotage. À ce stade, il s'agit de dire que l'opération est à son commencement. Ainsi, il est question de mener des actions précises et performantes. Dans ce contexte, l'équipe a pour charge de veiller sur des compétences performantes en matière financière et d'échéancier. Cela concerne l'établissement du dossier et les différents documents qui permettent d'avoir un regard sur le projet. Aussi, il faut avoir l'assurance de la délimitation des engagements des parties cocontractantes en ce qui concerne les droits et devoirs et les éventuelles possibilités de conflits. Il s'agit d'une étude sur les risques, afin de les maîtriser en amont par prévention. Enfin, il est aussi question pour l'équipe chargée de l'opération de s'intéresser à l'intégration, dans ses travaux, de plusieurs aspects, notamment :

a- La ressource humaine

Le responsable de l'opération met à jour, comme à chaque étape, les informations mises sur la plateforme informatique. Ces informations concernent les personnels concernés relevés lors des précédentes étapes. Lors de celles-ci, les fonctions sont listées d'une manière nominative et détaillent les personnes à reclasser. De même, sont intégrées les propositions de départs volontaires et à la retraite anticipée et leurs indemnisations, les personnes concernées par le transfert vers les prestataires, etc. Ce travail est d'une extrême délicatesse.

Ainsi, ce listing, qui est plus personnalisé, des emplois concernés et, qui est repris sur la plateforme numérique, permet au responsable de l'opération de proposer des solutions au cas par cas. Cette réflexion est, évidemment, menée en collaboration avec les responsables ressources humaines de chaque composante, la direction des affaires financières et les responsables des différents programmes. Cette réflexion porte principalement sur :

- ✓ un recadrement des emplois ;
- ✓ ce que coûtent les reclassements et leurs échéances ;
- ✓ une estimation des transferts d'actifs humains.

Cela donne lieu à la rédaction d'un rapport qui sera transmis à la direction des ressources humaines afin d'avoir son avis. Dans le même temps, la feuille de liaison est mise à jour pour être transmise à la même direction.

La direction des ressources humaines du ministère se base sur les données que nous venons d'évoquer, afin de statuer définitivement sur le champ d'action du projet. Son avis est un élément déterminant dans l'élaboration du dossier. Elle se base sur l'étude quantifiée des emplois

concernés et le degré de cohérence avec la stratégie ressource humaine globale du ministère. Un autre point très important est à souligner, il s'agit de prévoir les éventuels freins qui peuvent survenir face aux organisations syndicales lors des dialogues sociaux.

Il est à noter que les consultations des différentes directions et composantes du ministère ne sont pas sans délais. En l'occurrence, la direction des ressources humaines peut prendre jusqu'à un mois pour rendre son avis. Ce délai est pris en compte par le responsable du projet d'externalisation et doit l'intégrer dans son planning, afin de répondre aux enjeux temporels relatifs aux performances.

Dès lors que cette étape est approuvée par le ministre, la campagne d'accompagnement commence. La direction des ressources humaines informe, avec l'équipe en charge de l'opération, l'ensemble du personnel civil concerné par le projet. Des réunions d'information sont organisées à cet effet. Un comité, chargé de cette mission, encadré par la direction des ressources humaines peut être mis en place. Aussi, les organisations syndicales sont conviées et participent, d'une manière continue, à tout le processus. Le personnel militaire, quant à lui, est accompagné par le chef de projet dans cette démarche d'information et d'accompagnement. Les militaires concernés sont moins vulnérables que les civils, car nous observons qu'ils ont une possibilité plus importante d'être reclassés dans d'autres fonctions, voire bénéficier d'une formation pour être reclassés.

Pour communiquer l'évolution de ses travaux avec la direction des ressources humaines et à l'instar des phases précédentes, il est mis à la disposition du responsable de l'opération, la plateforme numérique qui aide à la gestion du personnel et qui inclut toutes les informations susceptibles de l'intéresser. Il en extrait un tableau qui reprend tout ce qui a été fait et le mobilise pour la constitution de son dossier. Aussi, la feuille de liaison mise à jour, qui reprend les éléments d'informations nécessaires, et le planning d'action relatif au projet, sont des compléments au dossier. Il rend compte au ministre du retour de la direction des ressources humaines.

#### b- Contexte économique

La Mission Partenariat Public-privé actualise son compte rendu et ajoute les nouveaux éléments qui lui sont apportés. Ce compte-rendu est étudié par l'organisme initiateur du projet et aussi par toutes les composantes du ministère concernées par l'opération. Ensuite, l'organisme initiateur du projet renvoie, encore une fois, cette analyse à la Mission Partenariats Public-Privé

pour une dernière vérification, vu qu'elle est la seule habilitée à statuer sur les informations économiques et les méthodes suivies.

#### c- Financement et budget

Le responsable de l'opération travaille en concertation avec les responsables des programmes, parties prenantes, pour mettre à jour les informations financières et relatives au budget. Il procède également à leurs transmissions à la direction des affaires financières.

Le ministre prend sa décision en fonction des documents qui lui sont transmis. Ainsi, la direction des affaires financières lui adresse un rapport détaillé et un avis sur la pertinence du projet. Elle informe également le ministre sur la disponibilité réelle des fonds et la manière de financement.

#### d- Les opérations

L'état-major des armées procède à la validation ou l'invalidation du projet. Son avis est assujéti à des conditions bien déterminées. Un organe d'expertise de l'externalisation, mandaté par le département-emploi, est chargé de cette étude. Il informe son mandataire des changements relevés par rapport aux conditions déterminantes à l'acceptation du projet. A son tour, le département-emploi en avise l'état-major des armées de ces évolutions. L'état-major des armées prendra ainsi la décision d'externaliser ou pas. Le ministre décide du lancement du projet, mais, au final, c'est l'avis de l'état-major qui est déterminant.

#### e- Le marché

Le haut commandement, faisant office de pouvoir adjudicateur, dirige le processus de contractualisation en s'appuyant sur la Mission Partenariats Public-privé, la Direction des Affaires Financières pour les projets qui touchent de près ou de loin l'armement, et sur la Mission Achat du secrétariat général pour l'administration du ministère de la Défense. Il s'agit, par ailleurs, de savoir si cette contractualisation s'inscrit dans la politique d'achat de l'institution, voire de la politique générale.

Le responsable de l'opération veille, en mobilisant tous les moyens dont il dispose, à la création d'un organe de pilotage de l'opération. Il peut reconduire son équipe pour piloter le projet, mais il peut également faire appel à d'autres compétences. L'idéal serait de maintenir quelques membres qui disposent de compétences nécessaires et de remplacer les autres par ceux qui auront un plus à donner.

Le processus décisionnel est mené de manière à intégrer toutes les conditions déterminantes à la faisabilité du projet. Il s'agit de se positionner et de favoriser un des scénarios proposés qu'il soit d'externaliser ou de rationaliser et optimiser une gestion en régie.

En étroite collaboration, l'organisme initiateur du projet et les chefs des services impactés par l'opération, peuvent faire appel et demander, en cas de nécessité, les expertises d'institutions ou d'administrations externes, notamment du ministère chargé de l'économie et celui chargé du budget.

Dans la mesure où le projet d'externalisation est retenu, c'est-à-dire approuvé par le ministre, l'organisme initiateur procède à la mise en place des dispositions contractuelles. Il nomme un organe de pilotage et de conduite qui pourrait être le même que celui qui a mené l'étude, mais pas nécessairement. Les contrats sont élaborés et préparés aux signatures. Tous ces travaux de préparation tiennent compte des préceptes issus des étapes antérieures. En l'occurrence, dès cette phase, les contrats individuels sont signés et envoyés aux personnels concernés et leurs hiérarchies.

Par contre, si le projet d'externalisation est rejeté et que la décision va dans un sens de gestion rationalisée en régie, l'organisme initiateur met en place un organe de conduite du projet qui veille à l'application des recommandations de la gestion envisagée.

#### 2.2.5. Phase de mise en œuvre

Il s'agit, ici, de transférer la responsabilité de la réalisation de la fonction délimitée à l'externalisation aux prestataires, ou encore de réformer la gestion en régie. En effet, la mise en œuvre matérialise soit l'externalisation d'activités souhaitées ou des activités jusque-là produites en régie, soit la métamorphose profonde de sa régie, afin de la rendre plus rationalisée. Lors de cette étape, il est rédigé un rapport sur le bilan opérationnel, mais aussi socio-économique qui sera partagé avec les partenaires sociaux. L'enjeu est de rendre l'information, concernant l'atteinte des objectifs, accessible par l'ensemble des parties prenantes. Ce rapport sert, en outre, comme une base de vérification du respect des conditions nécessaires à l'externalisation, afin, le moment venu, à prévoir un renouvellement de l'opération ou la réintégration totale ou partielle de l'activité en régie.

Cette dernière étape est celle de la concrétisation. C'est-à-dire la transmission de la réalisation de l'ensemble ou d'une partie d'une activité vers un acteur privé avec les responsabilités qui en découlent. De même, dans le cas d'une rationalisation de la gestion en régie, il s'agira d'une

inscription dans un protocole de métamorphose de tous les processus de gestion et de management. Une active efficacité sera recherchée.

A contrario, si l'externalisation est retenue, ce sera le début de l'exécution du contrat, sa signature et le suivi de l'ensemble de la gestion assurée par un partenaire privé.

D'une façon générale, le ministre devra être convaincu de la capacité de ses organes à atteindre les engagements définis dans les phases consacrées à l'étude et à l'analyse. Afin de s'en assurer, d'une manière récurrente, il est organisé des analyses socio-économiques et opérationnelles tout au long de l'exécution du contrat. La contractualisation intègre les modalités et la périodicité de cette analyse. Ce suivi est mené selon le caractère temporel de l'opération. Cette analyse est déterminante pour s'assurer de la pérennité du projet et doit être réalisée dans le pire des cas au moins un an avant la fin de la contractualisation, afin d'offrir au ministre les éléments de réponses nécessaires à la décision de reconduire ou non le contrat. Cela est mené à l'égard des quatre exigences cumulatives prédéterminées. Il s'agit de décider si le contrat serait intéressant à reconduire ou reprendre en régie l'ensemble ou une partie de l'activité.

A la suite de cette phase, on construit un dossier qui doit comporter :

- ✓ l'analyse socio-économique et opérationnelle ;
- ✓ un point de situation sur les conditions du financement et du budget alloué ;
- ✓ une analyse sur l'intérêt de la continuité du projet vis-à-vis du maintien de la concurrence et de la capacité d'accès des PME aux dépenses du ministère.

Dans le souci d'avoir des agissements cohérents, l'équipe en charge de mener l'opération doit impérativement :

- ✓ veiller à la quantification des critères de performances ;
- ✓ déterminer les prévisions en ce qui concerne les fonds dans le cadre du budget ;
- ✓ assurer la disponibilité des informations indispensables pour avoir un regard budgétaire et financier.

Dans ses analyses et ses actions, le comité de pilotage et de suivi des opérations intègre les notions suivantes :

#### a- La ressource humaine

Nous arrivons à constater, dès cette étape, que la mise en place du projet est effective sur le plan de la ressource humaine. L'équipe en charge du lancement de l'opération procède à l'application du planning d'action ressources humaines qui est, bien entendu, en phase avec le plan de manœuvre général du ministère et des armées.

La direction des ressources humaines du ministère de la défense comptabilise la destruction des fonctions et le licenciement du personnel concerné. Aussi, elle trace les emplois qui sont en transformation et est considérée comme seule interlocutrice de la direction du budget. Dans cette mesure, elle garantit que la destruction des postes de travail donne lieu à une économie conséquente. La déflation des emplois est un enjeu majeur, que ce soit, pour le haut commandement du ministère de la Défense, que pour les recommandations du ministère chargé de l'économie. Il s'agit d'une mesure qui s'intègre dans la politique générale des pouvoirs publics

#### b- Contexte économique

Lors de cette dernière ligne droite avant le début de la prestation, la Mission Partenariats Public-Privé de la direction des affaires financières dresse un point de situation qui oppose les coûts réels et les coûts théoriques avancés lors des hypothèses et scénarii proposés lors des phases d'études et de préparation.

#### c- Financement et budget

Le projet d'externalisation devra répondre aux enjeux budgétaires. Cette condition est déterminante car elle représente un risque de déficit qui n'est pas des moindres. Procéder par avenant dans le cas contraire fera réagir dans tous les cas la cour des comptes qui est garante des dépenses publiques.

En matière de budget, il s'agit de reprendre les dépenses initialement engagées pour les salaires. Suite à la destruction massive des emplois, il sera nécessaire de transférer les fonds du budget de fonctionnement dans son chapitre qui regroupe les salaires et traitements à d'autres chapitres du budget, notamment pour la réalisation de la prestation. Cette procédure devra intervenir lors de la préparation de loi de finance de l'année suivant le lancement de l'opération. Il ne faut pas oublier que le personnel mis à la disposition du partenaire privé donne lieu à une compensation rémunérée. Le prestataire rembourse au ministère les salaires des personnels mis à sa disposition.

Afin d'être en avance et prévenir la lenteur des procédures budgétaires, il convient de prévoir et dégager une disponibilité budgétaire pour éviter des retards de paiements. La loi de finance ne viendra corriger le budget qu'après une année à partir de la signature du contrat. Ce qui pourrait créer un retard dans la disponibilité des fonds, ainsi, avoir un excédent budgétaire dans ce chapitre est nécessaire pour respecter les termes du contrat en matière de délais de paiements.

Il existe également une contrainte légale pour le lancement de l'opération. Il s'agit d'un seuil pécuniaire défini par la loi. Son atteinte nécessite une autorisation.

Le chef de projet élabore, tout au long de ses travaux de préparation du budget, lors de la préparation du projet de loi de finance, les transferts de fonds des chapitres concernés par une réduction de coûts vers ceux qui subiront une augmentation de coûts. Il prend également en considération la TVA qui viendra s'ajouter à sa masse des dépenses. Dans tous les cas, il rend compte à la direction des affaires financières de ses constatations, analyses, comptabilisations et prévisions. Dans ce sens, il doit l'informer en temps réel des informations pertinentes, notamment :

- ✓ idéalement au mois de mars, il élabore un point de situation sur l'échéancier d'envoi des propositions de changements de crédits d'un chapitre budgétaire vers un autre et sur le transfert des effectifs ;
- ✓ la comptabilisation et le calcul du surcoût généré par l'effet de la TVA doivent être clairement définis pour être communiqués à la direction du budget dans le même temps que le transfert des crédits entre chapitres ;
- ✓ la demande de changement de crédit d'un chapitre à un autre établie, par le chef de projet doit être représentée dans un document qui inclut le type de l'action (transfert de crédit, d'effectif, etc.), la motivation et l'argumentation de l'action, les chapitres du budget concerné et enfin l'impact en matière financière.
- ✓ Généralement au mois d'Avril, le chef de projet, lors de ses travaux de préparation annuelle du budget, envoie à la direction des affaires financières sa demande pour débloquer les fonds ou les crédits dont il a besoin pour couvrir, sur un plan pluriannuel, l'opération d'externalisation.

La direction des affaires financières intervient également à son niveau, dans cette dernière phase, afin de/d' :

- ✓ approuver les demandes de changements de crédits d'un chapitre à un autre, dans le budget et le calcul de maîtrise de l'effet de la TVA et ainsi la répercuter sur l'année suivante. Elle s'assure par ailleurs que les fonds sont disponibles dans le cadre des contrats engagés ;
- ✓ récolter les sommes dues aux prestataires dans le cadre des remboursements des salaires des personnels mis à disposition de l'acteur privé ;
- ✓ soumettre au cabinet du ministre pour appréciation les transferts opérés, notamment par une externalisation ;
- ✓ Soumet le changement des crédits d'un chapitre du budget à un autre au ministère chargé du budget, généralement courant Juin.

Ce travail de lancement d'une externalisation tient absolument en compte ces délais, afin de prévoir le remboursement de la perte de la TVA. La TVA étant intégrée dans le budget d'une manière compensatoire. Il s'agit d'une demande de neutralisation de la TVA qui devra intervenir à ce stade de l'opération.

#### d- Les opérations

L'état-major des armées veille à ce que ce projet d'externalisation n'impacte pas la continuité des opérations et n'influe pas négativement sur les missions des armées.

#### e- Le marché

Chaque partie prenante agit selon ses attributions de la manière suivante :

- ✓ la mission achat ou la direction générale de l'armement, pour les projets d'armements, actualise son étude de marché, notamment par une démarche de benchmarking dans une optique de prévoir la reconduite de l'opération à terme ;
- ✓ le responsable de l'opération synthétise son expérience et en fait un retour en ce qui concerne la contractualisation et les performances acquises ;
- ✓ le haut commandement, en tant que pouvoir adjudicateur, mobilise les capacités de ses spécialistes et veille à ce que la contractualisation et sa passation se fassent dans les meilleures conditions.

Le renouvellement du projet d'externalisation est fonction de l'étude menée dans le cadre du premier lancement de l'opération, les conditions étant les mêmes. Le dossier construit

représente une base d'étude pour une éventuelle reconduction de l'opération et ainsi de la contractualisation.

En fonction de la décision du ministre, l'organisme initiateur du projet émet une proposition de reconduction de la contractualisation ou une reprise en régie de façon à maintenir la capacité des armées à mener leurs missions.

Dans le cadre de ses attributions, le SCA a procédé en 2012 à la mise en place d'un partenariat public privé pour la gestion du centre national des sports de la défense. Il a opté pour ce projet de faire appel au Contrat de partenariat. Ainsi, il a opéré par recours à la Joint-venture pour bénéficier de la formule Conception, Construction, Financement et Exploitation (CCFE).

### 3. Centre National des Sports de la Défense (CNSD)

Le Centre National des Sports de la Défense est un organisme qui dépend du ministère de la Défense. Il est stationné à Fontainebleau. Il a pour missions la formation sportive des militaires ainsi que l'organisation des événements sportifs pour le compte du Service des Sports de l'armée ou encore pour des tiers contre un loyer prédéfini. Depuis 2012, le CNSD a été confié en externalisation à des partenaires privés dans le cadre d'un partenariat public privé. Hormis les aspects techniques du montage financier du PPP que nous aborderons plus loin, l'externalisation s'est faite d'une manière assez élaborée. Différents partenaires font désormais pour le compte du CNSD les activités réalisées jusqu'alors en interne. R2C, une filiale de la chaîne hôtelière Accord s'occupe de l'accueil et l'hébergement ; une filiale du Groupe Casino gère la restauration ; tandis que Arteis, une filiale de Vinci prend en charge la maintenance. Ces différents prestataires servent sous l'autorité d'un commissaire administrateur local d'un point de vue opérationnel. Cependant, d'un point de vue contractuel, une entreprise dénommée CANOPEE (Annexe 6) sert d'interface entre l'actionnariat représenté par une entité porteuse nommée Quartier-Sport-Défense (QSD) et le ministère. Elle a pour vocation de veiller à l'application des clauses du contrat, la renégociation du loyer et le règlement des litiges en première instance non-judiciaire. QSD est une entreprise créée par les porteurs de fonds, à savoir : MUFG et Vinci, les deux entreprises actionnaires du projet avec une participation à hauteur de 10%, le reste est financé par emprunt. Une présentation de ce montage financier est en annexe 5.

Notre présence au sein de ce centre nous a permis d'observer le comportement des acteurs de l'intérieur. Une forte communication, très formelle, mais qui existe. Cette communication laisse entendre qu'il y a un environnement synergique favorable à la réussite, nous tentons d'en

extraire les principales techniques, pour ensuite proposer les améliorations et enfin construire notre modèle. Par ailleurs, cette étude tente de répondre à notre problématique, à savoir de mesurer si véritablement le PPP mène à des économies et dans quelle mesure il est intéressant.

### 3.1. La genèse d'un projet d'envergure dépassant les délimitations du Ministère



Le 11 avril 2005 a été signée une convention cadre entre le ministère de la Défense et le ministère de la Jeunesse, des Sports et de la Vie Associative. Considérant le fait que le site du CNSD est proportionnellement démesuré par rapport aux besoins du ministère, le haut commandement a réalisé qu'il fallait penser à des mécanismes pour en faire profiter des tiers d'une part, et, d'autre part, en quelque sorte, le rentabiliser. En faire un projet mutualiste décroïssonne l'image stéréotypée d'une institution de défense voulue comme proche de la société civile dans un siècle marqué par l'ouverture. Il s'agit par ceci, c'est-à-dire par un contrat de partenariat, de créer un axe ou un pont qui donnera naissance à une activité sportive civilo-militaire. Ce nouveau pôle sera une réponse à la demande des militaires à l'échelle nationale, notamment en matière de formation, d'entraînement des sportifs d'élite, d'entraînement des militaires et entraînement spécifique au ministère de la Défense.

Il créera, par ailleurs, une réponse à la demande des sportifs civils quant-aux pôles espoirs et centres d'entraînement au niveau régional ou national.

Les structures proposées répondent à un besoin en matière d'athlétisme, cyclisme, course d'orientation, escrime, boxe, etc.

Cette vision de l'État qui dépasse au fond les seuls enjeux financiers est sans aucun doute un appel d'air quant à sa légitimité. A travers des projets tels que celui-ci, l'État donne un signal fort à l'opinion. Ce signal va dans le sens de l'ouverture, la transparence et la possibilité de bénéficier à la fois de la dépense publique et des services publics.

#### 3.1.1. Approche du terrain

Le terrain est un problème majeur pour les études en science de gestion. La spécificité du nôtre l'est encore plus. Le cloisonnement du domaine des armées fait qu'il est difficile pour le chercheur de l'intégrer afin d'y mener des recherches. En réponse à cette difficulté, nous avons opéré avec délicatesse. Nous avons ainsi approché le terrain progressivement. Nous avons mis en place une stratégie qui consistait en une progression dans la création d'un relationnel, tout en faisant comprendre à nos interlocuteurs qu'une étude académique serait en synergie avec leurs expériences pratiques. Le modèle que nous visons à mettre en place viendrait les aider et aider l'ensemble des praticiens lors de la mise en place de projets de PPP ou d'externalisations de tous genres

#### 3.2.1. Création d'un lien de confiance

Le chercheur se pose des questions, tout au long de ses études, sur la pertinence des informations qu'il a recueillies. Afin d'arriver à collecter des informations qui reflètent la réalité, nous avons fait le choix de faire évoluer notre relation avec le personnel sur place vers une relation de confiance. Nous avons découvert une équipe professionnelle et humaine. Une équipe totalement impliquée dans le projet et parfaitement favorable à notre sujet de recherche.

Nous avons par conséquent été aidés à tous les niveaux, ce qui nous facilite le fait de considérer que nos informations sont pertinentes. Le contraire serait que les interlocuteurs, par manque de confiance, ne fassent part, ou peu, de leurs perceptions à leurs vis-à-vis. A notre avantage, cet état de fait a été contourné.

#### 3.2. La concrétisation du projet

En réponse aux attentes du haut commandement du ministère de la Défense et à celles des politiques publique d'une manière générale, il fallait passer à la concrétisation du projet. Il fallait toutefois procéder avec délicatesse.

#### 3.2.1 Évolution de la mise en œuvre

À partir de fin 2008, le ministère de la Défense, à travers ses composantes, notamment le Commissariat des Armées, la Mission Achat et la Mission Appuis au PPP, a commencé à

réfléchir à la mise du CNSD en PPP. Cette démarche a été assez longue dans ses différentes phases. L'objectif était de donner tout le temps nécessaire au murissement du projet, afin de ne pas tomber dans l'erreur des précédents projets notamment lancés par d'autres ministères tels que les établissements pénitentiaires ; on y reviendra.

Date	Evénement	Date	Evénement
Décembre 2008	AAPC	Novembre 2011	Validation interministérielle
Juillet 2009	Dossier de consultation	Décembre 2011	Signature du contrat
Avril 2009	Première proposition	Début 2012	Conception
Juin 2009	Dialogue compétitif	Septembre 2012	Début des prestations et travaux
Novembre 2009	Adaptation du DCE	2013	Travaux première tranche
Avril 2010	Remise deuxième proposition	14 Janvier 2014	Livraison première tranche
Juin 2010	Dialogue compétitif	01 Septembre 2014	Livraison deuxième tranche
Mai 2011	Remise offres finales	19 Décembre	Livraison du site

Tableau 6 Tableau calendrier récapitulatif de l'évolution du projet<sup>43</sup>

<sup>43</sup> Source : annexe 5

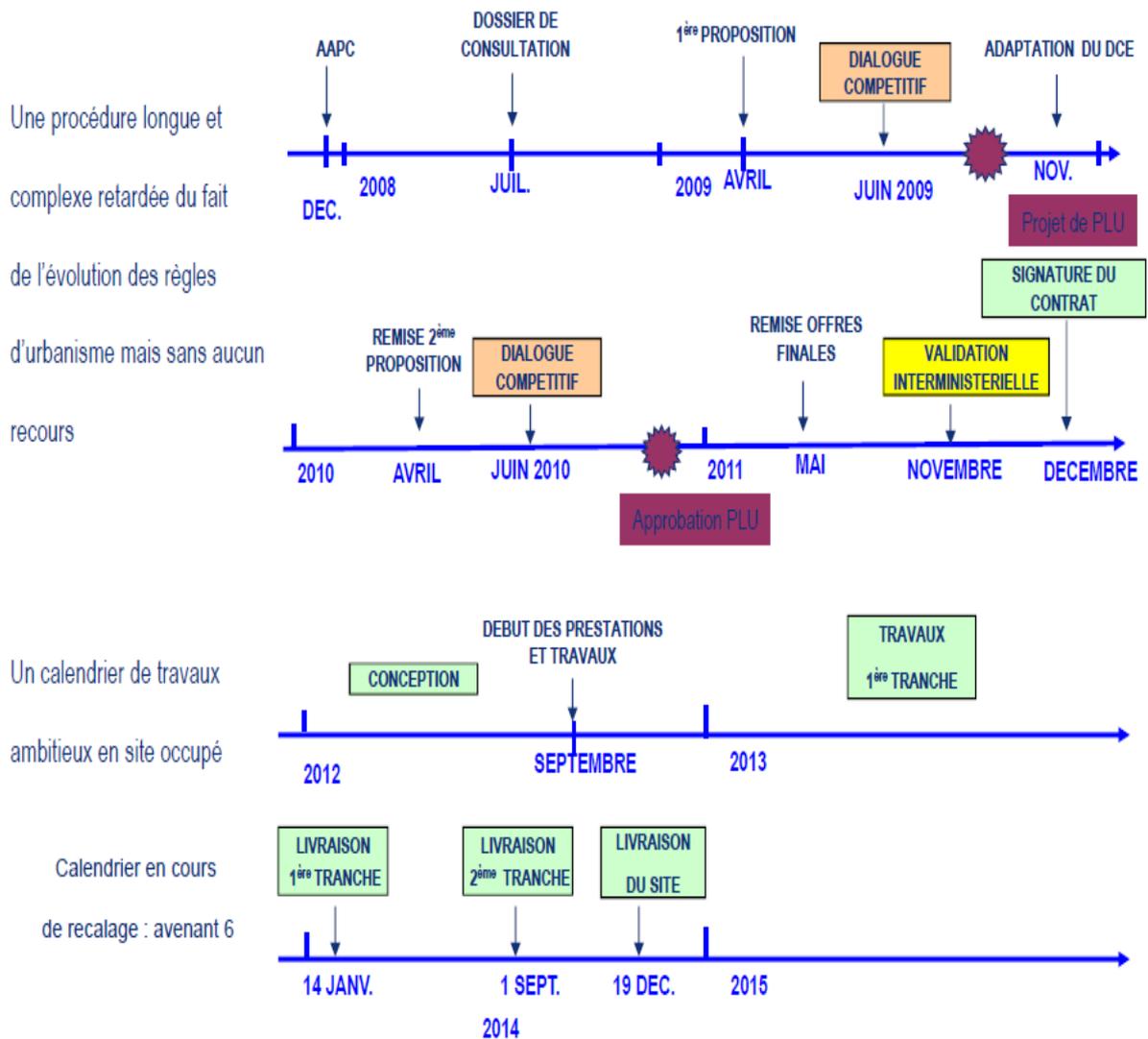


Figure 4 Représentation temporelle de l'évolution du projet<sup>44</sup>

L'étude, la réalisation et la mise en place du projet prennent considérablement de temps et des moyens tant sur le plan intellectuel que matériel. Cette lenteur est représentative de la complexité de la démarche. Le caractère interministériel ainsi que l'enjeu politique, additionnés aux paramètres socio-économiques rendent plus difficile le processus décisionnel. En effet, le haut commandement du ministère de la Défense est contraint par l'obligation de résultat. Il est forcément amené à réfléchir à des mécanismes qui rendent la démarche la plus efficace possible.

L'intérêt de lancer ce projet était conséquent. D'une part, les ratés qu'on subit des projets antérieurs, et d'autre part le contexte budgétaire, font de la réussite du projet un défi. En 2008, en pleine crise des *sub-primes*, l'ensemble de l'économie est affecté. La défaillance du système

<sup>44</sup> Source : annexe 5

est porteuse d'incertitude. L'État est de plus en plus endetté et restreint les budgets de tous les secteurs. Afin de relancer un centre comme le CNSD, recourir à des moyens de financements extérieurs est imposé. Dans ce contexte, le ministère de la Défense a fait appel au secteur privé pour remettre le CNSD sur les rails. Ainsi, il n'aura pas à lever des fonds. Il aura un loyer à payer pendant 30 ans. Ceci dit, il ne faut pas sous-estimer cette nouvelle dette qui peut compromettre le développement des futures générations.

### 3.2.2 Ecosystème contractuel

Le partenariat est contracté entre le ministère de la défense et une société de projet ad-hoc dénommée Quartier-Sport-Défense (QSD). Cette société est au fait une coquille vide créée par GTM-Batiment, une filiale de Vinci à 10% de participation, et Barclays Infrastructure Funds, acquis par 3i à 90% de participation. Cette société est dite Special Purpose Vehicle (SPV) tel que nous l'avons vu dans le chapitre 2/section 2/titre 3.2.4. Ce qui veut dire société de projet. (Annexe 7)

QSD a pour charge, contre un loyer, de gérer pour le compte du ministère de la Défense le CNSD dans le cadre de ce PPP. Devant le fait qu'elle ne dispose pas de compétences ni ressources eu égard à son caractère de société ad-hoc, elle transfère ses responsabilités et ses tâches vers une société de service dénommée Canopée ; nous y reviendront.

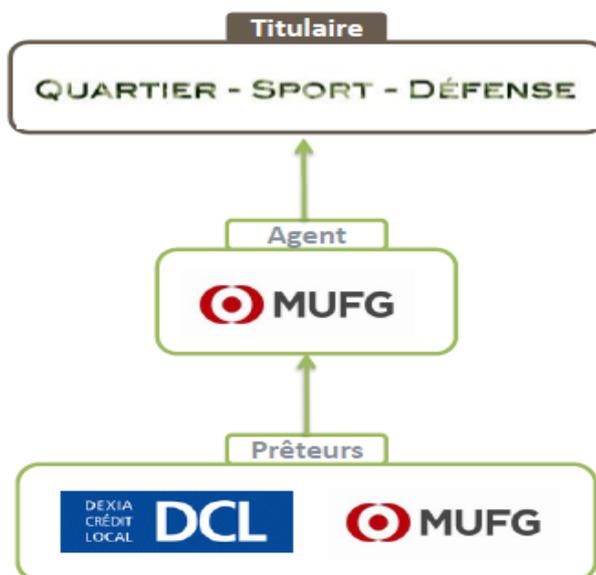


Figure 5 Mode de financement<sup>45</sup>

<sup>45</sup> Source : annexe 7

QSD, afin de pouvoir remplir sa part du contrat, en l'occurrence, la construction et la gestion du CNSD, opère par emprunt. Dexia Crédit Local (DCL) et un fonds d'investissement japonais (MUFG) se constituent prêteurs respectivement à hauteur de 10% et 90%. Le montant de l'investissement est de l'ordre de 80 millions d'euros<sup>46</sup>. Plusieurs contrats sont alors mis en place, afin de réaliser les différentes prestations attendues. Par des contrats d'interfaces, Adim Concepts (une filiale de Vinci) est chargée de la réalisation immobilière, R2C (Restauration Collective Casino, une filiale Casino), Accueil Partner du groupe Accor s'occupe de la fonction hôtellerie et Arteis pour la maintenance. Pour ce qui est du contrat de commercialisation, le groupe Carilis en a la charge.

Ce contrat complexe nécessite bien évidemment un pilotage et un contrôle tout au long de la vie du contrat. La société Canopée en a la charge sous l'égide de QSD. Cette société est présentée sur son site internet comme suit : "*...Canopée Associés est une société indépendante de management, de gestion et de conseil intervenant auprès des sociétés de projet dans les contrats de partenariat et auprès des sociétés immobilières...*". Elle a pour compétences, outre le conseil, la gestion administrative et juridique, la gestion financière et la gestion technique. Dans le cas du CNSD, elle s'occupe de la gestion du contrat et rend compte périodiquement des réalisations et de l'écart avec les objectifs que ce soit sur le plan contractuel, non-contractuel ou relationnel.

Des évaluations autour de la gestion sont régulièrement menées chez Canopée et les autres prestataires. Aussi, des tableaux de bord et des évaluations de la performance sont élaborés et régulièrement mis à jour. L'intérêt de ce travail pour le CNSD ou encore le Commissariat, c'est qu'on observe un transfert du contrôle. La personne publique s'est totalement libérée des contraintes de gestion dans ce domaine. Elle ne se concentre que sur la qualité du service fourni. Ce transfert de compétences laisse entendre l'émergence d'une asymétrie d'informations. Ceci appuie la thèse d'une relation d'agence qui se crée suite à l'opacité de la gestion en interne des prestataires.

En matière de contrôle de qualité et du respect des termes du contrat, plusieurs commissions sont alors mises en place.

---

<sup>46</sup> Rapport de la cour des comptes. <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/20161115-refere-S2016-2847-CNSD.pdf>

- Les commissions de suivi des contrats sont les suivants :

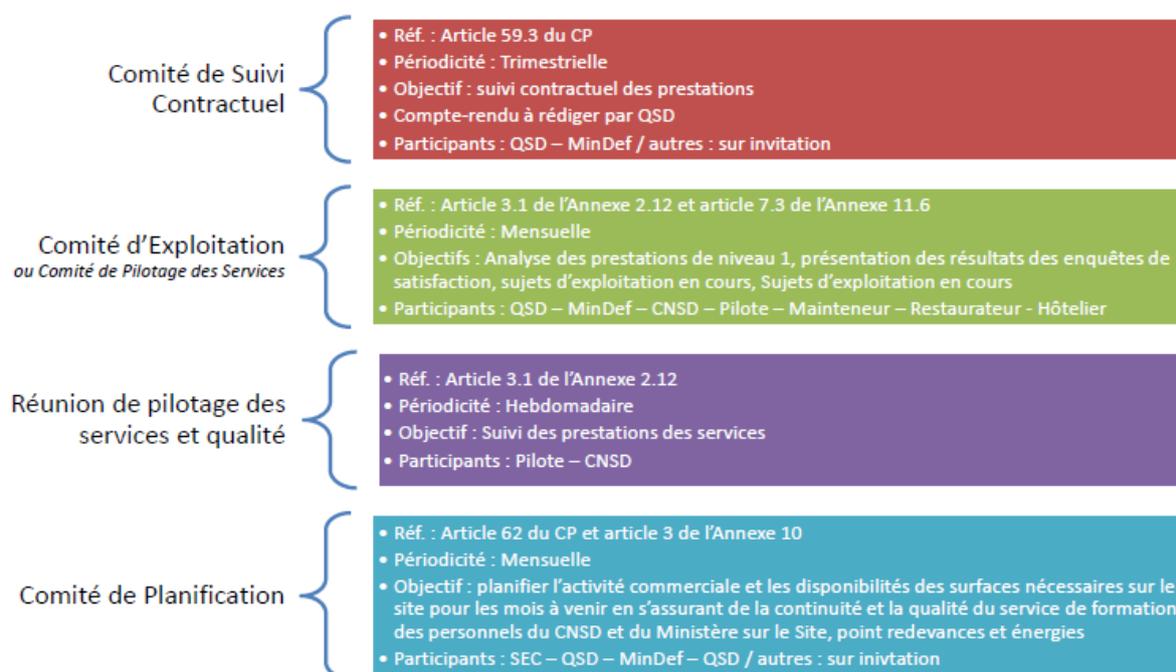


Figure 6 Commissions de suivi contractuel<sup>47</sup>

Ces commissions ont pour rôle le suivi du projet pour mettre à la disposition du haut commandement les informations nécessaires à la prise de décision. Il s'agit du suivi de l'exécution des contrats. Les comités qui composent les commissions sont formés d'une manière interdisciplinaire, afin de permettre un accompagnement des projets sur tous leurs volets. Leurs travaux sont réguliers et rendent compte d'une manière récurrente de l'évolution des contrats. Ils sont en outre responsables, chacun dans son domaine, du bon déroulement des opérations, et agissent au nom du ministre dans la mesure de leurs attributions. Ils ont autorité à infliger des amendes par exemple si un des objectifs tracés par le contrat n'est pas atteint ou si un engagement n'est pas tenu.

<sup>47</sup> Source : annexe 7

- Les commissions du suivi non-contractuel

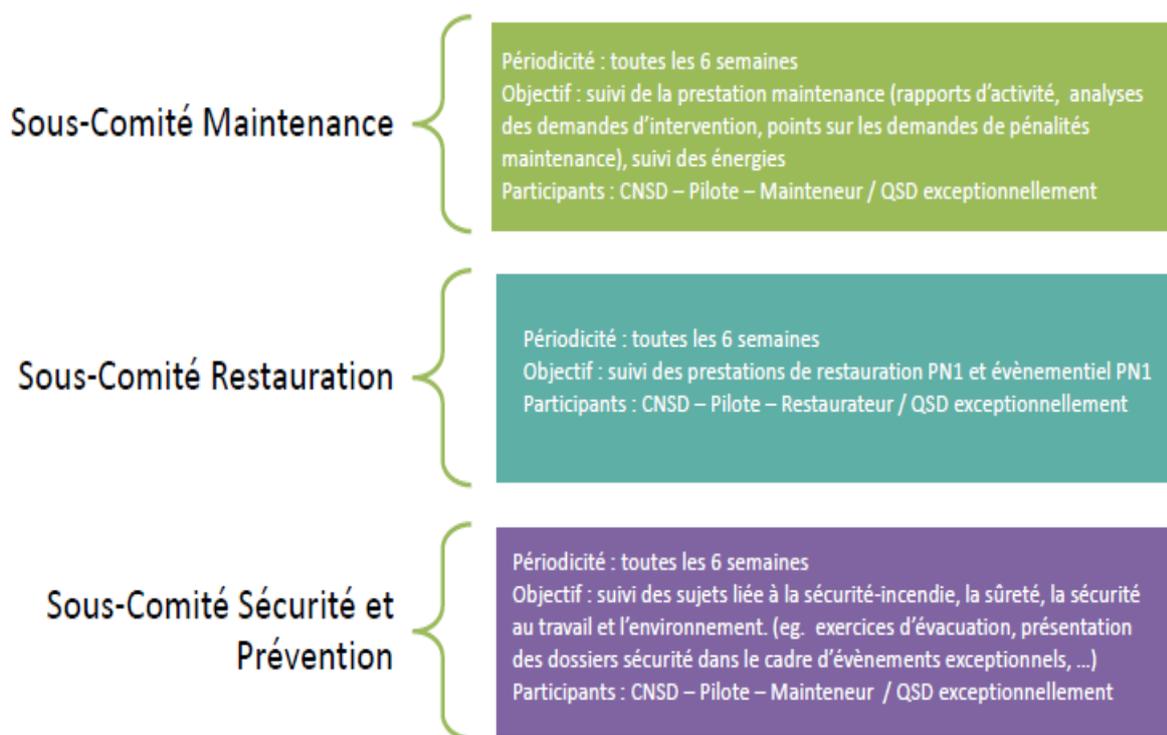


Figure 7 Commissions de suivi non-contractuel<sup>48</sup>

D'autres commissions sont mises en place pour un suivi strictement opérationnel. Ces commissions sont composées de sous-comités qui accompagnent rigoureusement l'exploitation des fonctions externalisées ou assurées par les prestataires privés. Les membres de ces sous-comités sont des professionnels des domaines qu'ils contrôlent. Par exemple, le sous-comité de suivi de la restauration est exclusivement composé d'anciens cadres de la restauration collective, en l'occurrence, les mess<sup>49</sup> et les ordinaires<sup>50</sup>.

<sup>48</sup> Source : annexe 7

<sup>49</sup> Service chargé de la restauration des officiers

<sup>50</sup> Service chargé de la restauration des hommes du rang

- La relation opérationnelle

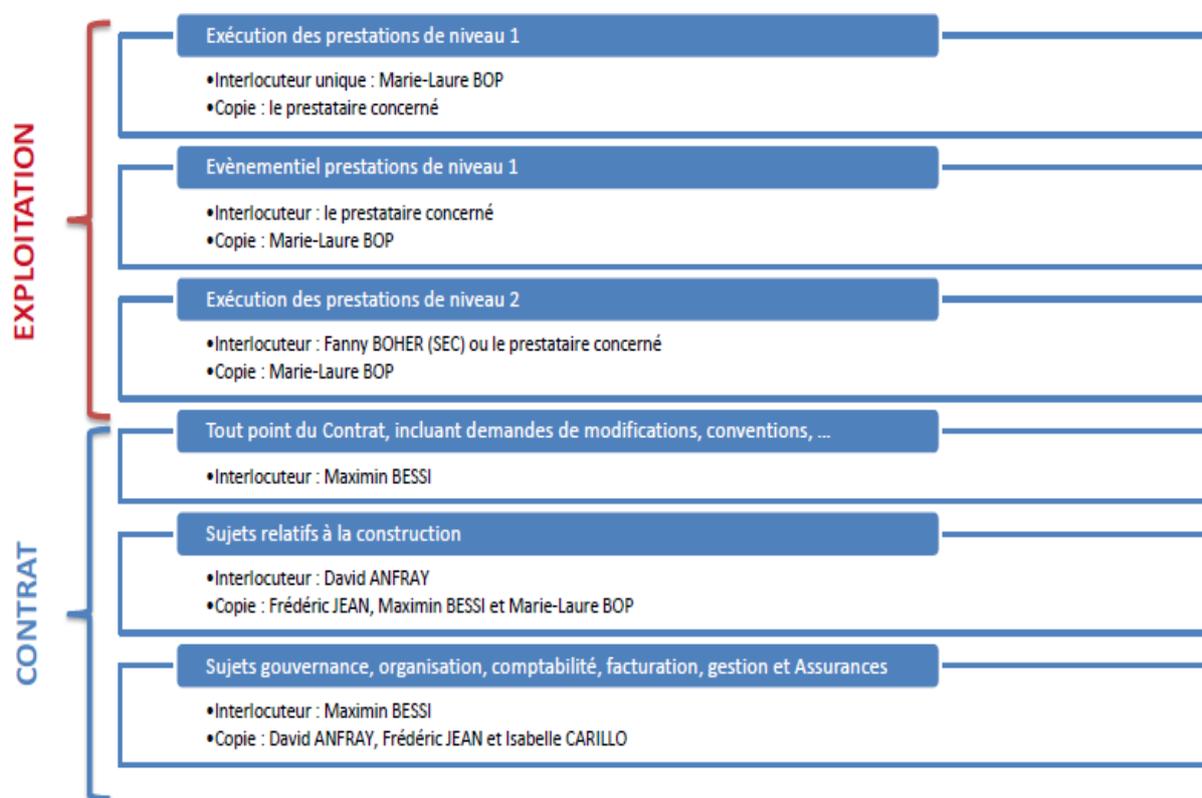


Figure 8 Relation opérationnelle

Afin de pallier à toutes pertes d'un manque d'informations ou communication anarchique, un tableau de bord est mis en place pour encadrer les échanges des acteurs. Tout responsable sait exactement à qui adresser ses demandes, ses rapports et les données enregistrées par ses services. Il existe des informations très importantes, dites positives, qui nécessitent une réaction de son récepteur. Mais il existe également des informations passives, non moins importantes, mais qui sont à titre informatif ou de compte rendu.

Une forte communication est en effet présente, il ne s'agit pas d'une communication verbale, mais plutôt formelle. Ceci indique qu'il existe une crainte, et un sentiment de défiance règne entre les parties. Ce n'est pas forcément une mauvaise chose du moment que chacun remplit sa part du marché. Toutefois le côté relationnel reste peu développé. Il est à noter qu'un lien de confiance est attendu par ce type de contrat du fait de son caractère longtermiste. Arriver à dire qu'un contrat relationnel a été atteint revient à dire, comme nous l'avons décelé de la littérature, que la complétude contractuelle est atteinte.

- représentation de la structure du projet

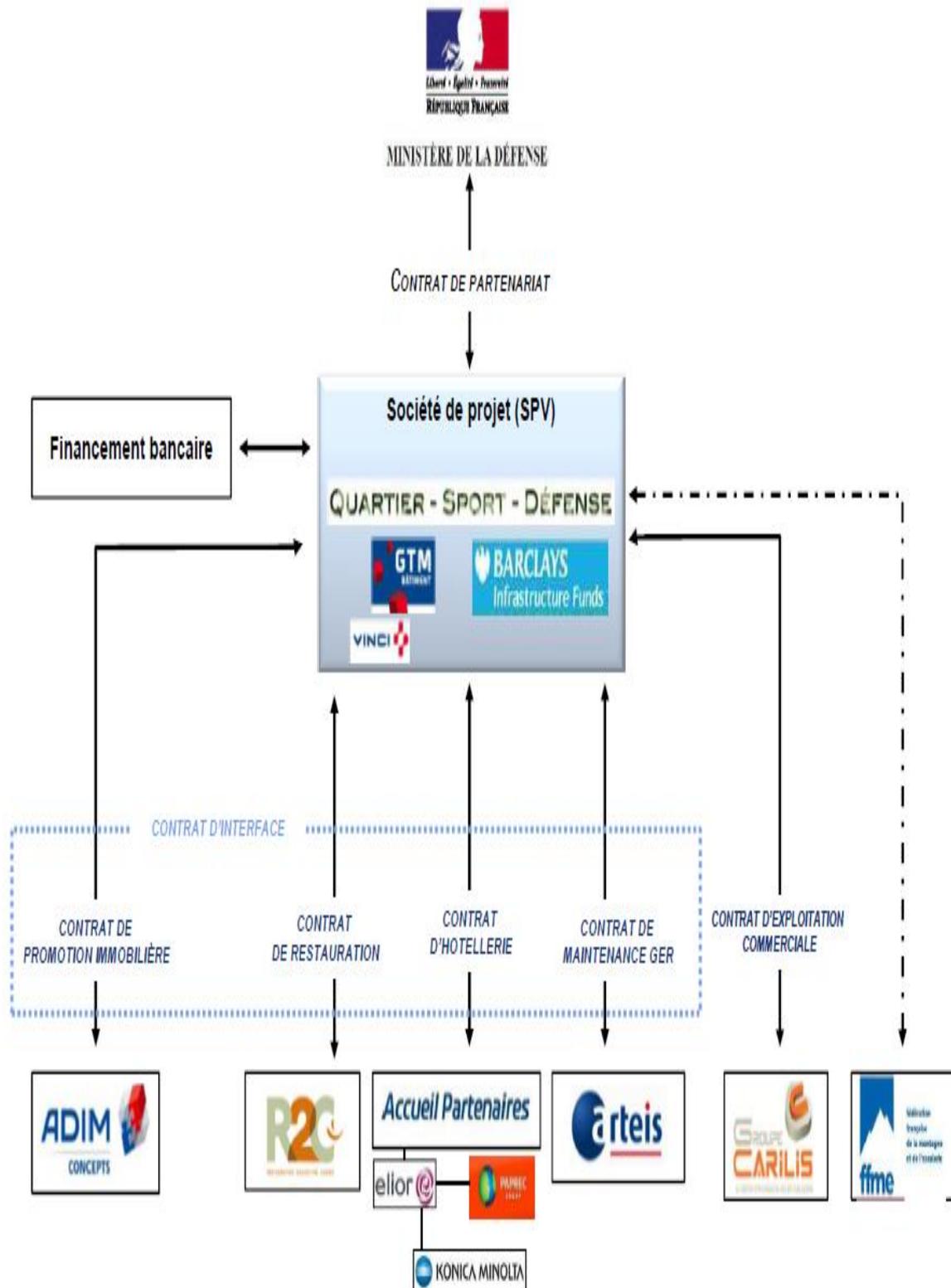


Figure 9 Structure du projet<sup>51</sup>

<sup>51</sup> Source : annexe 5

## **Section 2 : Analyse du projet et de l'opération d'externalisation**

Le Ministère de la Défense entend rationaliser sa dépense par le recours, soit à une gestion rationalisée, dénommée régie<sup>52</sup> rationalisée optimisée, conformément à la LOLF, de ses fonctions, soit à l'externalisation. Toutefois, cette démarche doit répondre à un arsenal de normes et d'orientations dont l'objectif est d'encadrer le projet.

Le but de cette étude est, rappelons-le, de comprendre qu'elle est la véritable source de légitimité d'un PPP. Afin d'y répondre, nous allons faire évoluer notre analyse en trois temps. Premièrement, nous allons analyser nos échanges avec les protagonistes du projet pour comprendre leurs perceptions. Ensuite, nous allons analyser notre questionnaire pour mesurer la satisfaction des usagers devenus clients. Enfin, nous allons élargir notre analyse pour comprendre la source de légitimité du projet. Toute cette évolution de l'analyse donnera lieu à l'élaboration d'un modèle.

Nous avons mobilisé le logiciel de traitement textuel Alceste, afin d'analyser notre corpus constitué à partir de notre démarche empirique. Le corpus a été codé selon la nature de la fonction occupée et le domaine d'appartenance de son auteur, public soit-il ou privé. Alceste est un logiciel d'analyse textuelle qui permet de fragmenter le texte en un ensemble segmenté où nous pouvons observer la distribution des mots co-occurents. Cette démarche a été initiée par Max Reinert<sup>53</sup> qui s'inscrit dans le prolongement des recherches de Benzekri (1978). Cette méthode se distingue des autres méthodes lexico-métriques par le fait qu'elle permet une classification hiérarchisée de la récurrence des locutions identifiées dans un corpus. Chaque ensemble de vocables représentant une unité de sens est dénommé Unité Textuelle Classée. Un coefficient dénommé PHI 2 représente, par ailleurs, la présence significative de l'unité de sens ou vocable dans la classe, son caractère négatif représente la forte absence du mot.

Les classes rebaptisées par ordre d'importance comme suit ; lourdeur administrative, savoir-faire, cœur de métier, incidence financière et enfin maîtrise du partenariat. (Tableau 8)

### 1. La perception des participants

Le corpus que nous avons analysé contient en l'occurrence 5596 mots distincts, soit 8% du total des mots du corpus qui est de 78218 mots. Le logiciel a, en effet, généré cinq classes. La première classe représente 33% avec 277 Unités Textuelles Classées. La seconde classe est de

---

<sup>52</sup> Mode de gestion d'une administration et interne du service public. Il peut être optimisé et rationalisé en employant des méthodes de gestion issues du secteur privé dans une optique de recherche de l'efficacité.

<sup>53</sup> Chercheur au CNRS

16% dont 189 UTC, la troisième classe ne représente que 11% avec 133 UTC. Cependant, la quatrième classe est de 18% soit 220 UTC et enfin la cinquième classe est de 258 UTC qui font 22%. (Figure 9)

#### 1.1. La lourdeur administrative

Cette classe est la plus importante, ce qui démontre une forte normalisation dans la démarche. Des interjections avec un PHI 2 de -140, nous laissent entendre une absence d'émotions dans le discours. Il s'agit d'un récit orienté vers l'action avec une forte présence de verbes représentée par un PHI 2 de 102. Il s'agit de dire que la première orientation de la réflexion des acteurs est le respect de la réglementation dans un premier temps.

Le ministère de la défense a mis en place, par voie réglementaire, un processus d'étude du projet d'externalisation de manière à encadrer les projets d'externalisations dès les phases de réflexions. Ceci devrait répondre à une exigence quadridimensionnelle, à savoir : dégager des gains économiques conséquents et dans la durée, préserver les intérêts des personnels, ne pas affecter les capacités opérationnelles des armées et enfin le projet ne devra en aucun cas conduire à la création de situation monopolistique en France, que la concurrence doit être préservée et favoriser l'accès aux PME. Ces conditions sont cumulatives et doivent être prises en compte dans l'étude préalable. Cela signifie qu'une attention particulière est accordée aux personnels et à leurs intérêts et pas seulement ; l'intérêt va également vers les agents économiques les plus fragiles de l'économie nationale.

La démarche nécessite la mise en œuvre de cinq phases qui commencent dès les premières réflexions. En premier lieu, une réflexion amont est définie comme une phase très importante. Dans cette phase, il est question de mettre en avant l'intérêt de l'externalisation. La deuxième phase est l'analyse préliminaire qui a pour objectif de définir le périmètre de l'externalisation, c'est-à-dire le rapport du projet au cœur de métier. La phase suivante est l'évaluation préalable. Cette fois, une mesure détaillée du projet est nécessaire par le recours à des méthodes comptables et financières en opposant les différents scénarios. La phase de consultation du marché et l'évaluation finale sont par la suite déterminantes dans la mesure où elles permettent d'appréhender ce que l'environnement propose. A l'issue de cette phase, l'analyse concluante est finalisée. Enfin, la phase de mise en œuvre consiste en la mise en place d'un organe pilote et la mise en œuvre du projet. Il s'agit par ce dispositif d'encadrer le projet et orienter ses protagonistes pour atteindre les différents aspects de la démarche.

Tout ceci, nous amène à dire que cet arsenal législatif et règlementaire fait fi à la notion majeure du contrat de partenariat, à savoir la confiance. Cette absence d'émotions plaide en faveur d'une bureaucratie rigide. Cette contrainte procédurale sert en quelques sortes à maîtriser les risques, mais elle réduit dans le temps l'efficacité du projet.

## 1.2. La qualité du service rendu à l'utilisateur

Cette classe démontre l'intérêt que portent les parties prenantes aux compétences. Un fort PHI 2 en marqueurs d'intensité, en marqueurs de la personne et en utilisation des modaux nous laisse entendre que nous sommes dans les émotions et les souhaits. Les acteurs souhaitent et manifestent des envies et des espérances de gain de compétences ou du moins de les mobiliser au profit du projet. L'absence significative des verbes avec un PHI de -31 réfute l'existence d'actions réelles dans ce sens. Ici, nous ne sommes pas dans l'action, mais plutôt sur des dimensions perceptives.

Les discussions avec l'ensemble des interviewés révèlent leurs constatations et leurs convictions de l'existence d'une asymétrie de compétences entre secteur privé et public. En effet, en recherchant l'émergence d'une asymétrie d'informations, en se référant à la théorie de l'agence, nos interlocuteurs réfutent cette acception et nous renvoient directement à la notion d'asymétrie de compétence. Par exemple, un haut cadre du Commissariat des armées disait *"que constate donc Xavier Villard<sup>54</sup> c'est que, il existe un faussé qui est en train de se creuser entre le secteur privé et le secteur public, et très concrètement, il dit que le secteur privé devient de plus en plus technique, que le secteur public devient de plus en plus une usine à produire de la norme, qu'il y a donc une divergence entre les trajectoires du privé et du public et il fait une réflexion que je pense être très juste en disant que l'administration centrale, le haut niveau de l'administration ne sait plus gérer la complexité ou ne sais pas gérer la complexité. Et ça, souvenez-vous de ce que je vous disais tout à l'heure, c'est que l'on est en train d'entrer dans une phase d'externalisations au pluriel où on gère de plus en plus de complexité, où il faut de plus en plus se structurer avec des équipes de projets robustes et où la moindre erreur dans la composition de l'équipe, on le payera cash, parce **qu'on aura un déficit de compétences, on aura une asymétrie de compétences** comme vous disiez tout à l'heure, une asymétrie einh! C'est-à-dire que d'un côté on a des acteurs privés qui sont très compétents d'un autre côté vous avez une personne publique qui n'a pas forcément cette compétence ou si elle l'a, elle ne l'a pas affecté et donc pour gérer un projet complexe, il va falloir que la personne publique se*

---

<sup>54</sup> PDG Vinci lors d'un entretien avec la revue Acteur Public le 12/11/2015

*mette en ordre de marche pour aller comprendre ce qui se passe dans le privé. Si on arrive en face d'un acteur privé et qu'on ne comprend pas son mode de fonctionnement, on travaillera mal avec lui."*

Cette constatation nous renvoie à l'analyse de notre corpus général qui fait ressortir le vocable "compétence" en intime liaison avec l'externalisation. Aussi, les notions de pouvoir et d'asymétrie sont présentes. Il s'agit dans ce contexte de comprendre que nos interlocuteurs réalisent, tout en travaillant avec le secteur privé, que les compétences représentent non seulement un pouvoir sur le marché, mais aussi une opportunité. Même si ces compétences peuvent être disponibles chez l'acteur public, il semblerait que leur affectation n'est pas forcément appropriée aux besoins.

### 1.3. Le recentrage sur son cœur de métier

Le périmètre du projet nous renvoie à penser au cœur de métier. La notion de cœur de métier semble avoir une forte importance, elle est même déterminante pour l'engagement du projet. Une forte présence des démonstratifs et interjections avec un PHI2 de 68 et 66. Le caractère fortement négatif du PHI, représentant les verbes et adverbess, démontre la portée émotionnelle de l'importance de la délimitation du périmètre de la fonction externalisable. Il s'agit, en l'occurrence, d'une conviction plutôt que d'une action.

Le besoin de la détermination ou plutôt la connaissance du périmètre d'externalisation, c'est-à-dire de la délimitation de la fonction projetée à l'externalisation, est fort. Cette notion renvoie à auxquelles il est difficile de répondre. Il s'agit de complication voire complexité de détacher une fonction du cœur de métier, car tout semble lié. Aussi, la question qui se pose est jusqu'où peut-on aller ? Il est difficile de savoir quel sera l'impact d'une fonction qui sera externalisée sur le reste des fonctions de l'organisation et delà sur le cœur de métier. Nos interlocuteurs nous semblent très insistants sur ce point. De même, l'instruction émanant du ministre évoque ce volet d'une manière très claire et en pose une condition sinéquanone.

Au cours de nos recherches, nous avons pu avoir cette déclaration émanant d'un des initiateurs du projet *"Il faut faire attention avec l'externalisation, ce qui est très important, c'est le périmètre. Il ne faut pas essayer d'externaliser, les Anglais ont voulu externaliser beaucoup, ou ils ont, ils ont eu quand même quelques, des inconvénients"*. L'identification et délimitation sont minutieusement menées. Cela ne semble pas étonnant puisque l'externalisation n'est pas une fin en soi, il faut savoir précisément quoi externaliser au risque de se retrouver face à une perte de contrôle des opérations. En l'occurrence, il s'agit d'un centre des sports, mais dans le cas d'un

autre projet en relation plus ou moins directe avec les opérations militaires par exemple, l'impact sera dangereusement important.

#### 1.4. L'enjeu financier

Cette classe démontre une autre importance, celle du volet budgétaire dans ce que peut porter les acteurs en matière d'intérêts envers le projet. Les vocables renvoyant à l'aspect financier constituent une classe qui se hisse au troisième rang, ce qui démontre sa pertinence, sans pour autant dire qu'il s'agit d'une priorité en matière d'économies. Certes, il s'agit de la première condition pour le lancement du projet, mais elle semble intéressante dans sa dimension budgétaire. C'est-à-dire qu'au lieu de débloquer des fonds colossaux pour la réalisation, le ministère alloue un loyer annuel soutenable budgétairement. Cette notion nous intéresse à plus d'un titre, ainsi nous allons l'aborder plus loin.

L'étude de notre corpus démontre, par ailleurs, que nos interlocuteurs ne sont pas certains d'arriver à dégager des économies dans le temps, c'est-à-dire à long terme. Il y a d'abord l'effet de la TVA qui s'ajoute au loyer payé par le ministère. En devenant consommateur final sur l'ensemble de la prestation, le ministère supporte le poids de la TVA. Ensuite, nous avons les bénéficiaires que devra faire le prestataire. Ils sont cependant certains que cela sera compensé par la réduction à long terme de la masse salariale. Le sentiment des agents publics est que les économies dégagées ne sont pas si importantes tout au long de l'exécution du contrat. Ils évoquent le recours aux compétences exogènes. Aussi, le besoin de financement est un élément de taille pour le lancement et la gestion du projet. La formule CCFE est un investissement lourd, il n'est pas soutenable budgétairement dans le contexte actuel.

Le premier concerné par les études de PPP au ministère, nous assure que la soutenabilité budgétaire est un élément décisif, nous retiendrons ce passage : « *La deuxième chose, la mission de, la Mission PPP suit aussi tous les projets d'externalisation qui ne sont pas, à proprement parlé, des contrats de PPP et donc à ce titre, elle fait des études financières et économiques et en plus, parce que c'est un aspect important de ses projets qui a été négligé au départ, il y a les aspects budgétaires, c'est-à-dire qu'on vérifie également que les contrats de PPP et la, sont intéressants du point de vue économique et sont possibles sur un plan budgétaire parce qu'il peut y avoir des opérations intéressantes économiquement, mais qui ne sont pas soutenables budgétairement donc, il faut réunir les deux conditions.* ». Ainsi la soutenabilité budgétaire n'est contournable que par le recours à des fonds privés.

### 1.5. La maîtrise du service rendu aux usagers

Paradoxalement, la maîtrise du partenariat, dont le contrôle fait partie intégrante, est la classe la moins importante. Il faut aussi reconnaître que le fait de constituer une classe est une preuve que le pilotage est un élément majeur. Seulement par souci critique, nous souhaitons discuter le rang de cette classe. Sans doute, le pilotage n'a gagné que cette place pour l'évidence de la nécessité d'un pilotage performant. Les acteurs que nous avons rencontrés ont fait fi de mettre le point sur ce sujet, en dépit de notre questionnaire qui n'a pas manqué de souligner cette parcelle de la gestion du projet.

Bien évidemment, le contrôle est une mesure préventive et non-corrective en soi. Cependant, le contrôle, tout au long de la mise en place et lors du suivi du contrat, est le seul moyen qui pourrait faire savoir la trajectoire de la démarche. Aussi, la forte présence de la réglementation est un signe de contrôle et de pilotage. Bien qu'il s'agisse d'une autre forme de pilotage, moins scientifique certes, mais qui rentre dans la tradition des bureaucraties. Encore une fois, on rebondit sur la notion de freins bureaucratiques.

L'analyse du corpus nous montre l'existence de vocables autour du contrôle, notamment : accompagnement, projet, externalisation, gestion, pilotage, méthode, etc. Le mot méthode nous renvoie au contrôle de gestion et les fameuses méthodes du New Public Management imposé par la LOLF<sup>55</sup>. En effet, la LOLF a été un ralentisseur de la dépense publique, considérée comme effrénée un temps, et a provoqué un changement du comportement vis-à-vis des deniers publics. Cela a mis en place une façon de penser différente, désormais les gestionnaires des deniers publics sont dans une obligation de résultats et non plus de moyens, jusque-là dominante.

Cette normalisation peut sembler la solution pour un contrôle optimal, toutefois, il faut prendre en compte les logiques de chacun et de tous. La logique des acteurs privés, centrée autour des coûts, est complètement à l'opposé de celle des acteurs publics, orientée vers le service public. Toutefois, le contrôle est visiblement imposé par les termes du contrat et est mis en place d'une manière récurrente comme l'assure un de nos interviewés *"En termes d'indicateurs, vous parliez d'un contrôle qui est assez lourd, il n'y a pas que le suivi des pérennités possible quoi, il y a un rapport annuel qui est produit financier, technique, service, commercialisation, parce qu'au*

---

<sup>55</sup> Loi Organique Relative aux Lois de Finances : Cette législation de 2006 impose aux organismes publics une obligation de résultats et non seulement de moyens.

CNSD la particularité c'est que le service est commercialisé au grand public pour les installations sportives".

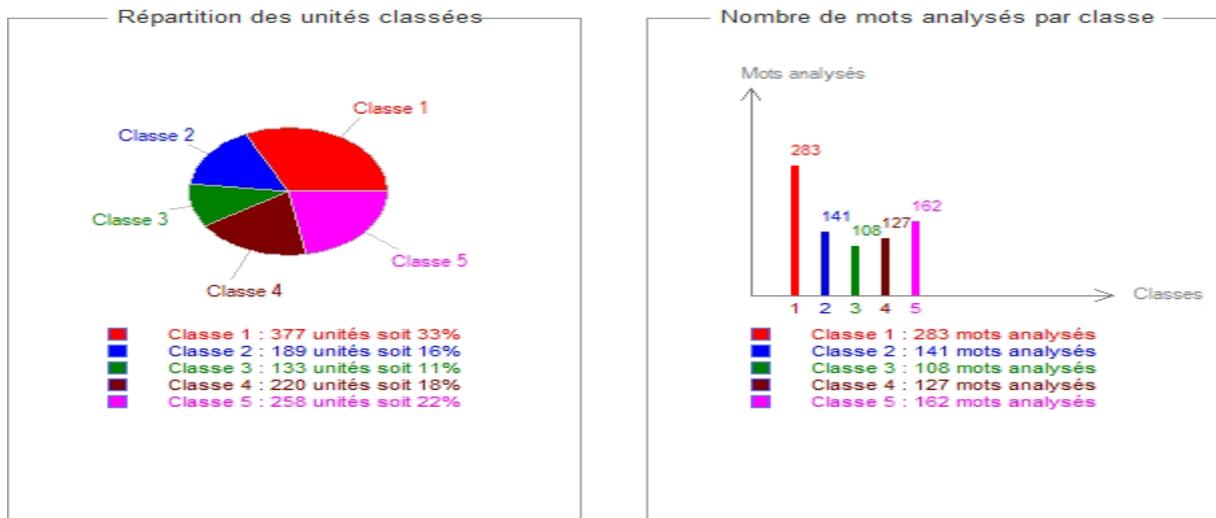


Figure 10 Classes Générées par Alceste en pourcentage

Classe 1 (33%) Lourdeur administrative	Classe 2 (16%) Incidence financière	Classe 3 (11%) Maîtrise du partenariat	Classe 5 (22%) Savoir-faire	Classe 4 (18%) Coeur de métier
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Projet</li> <li>• Opération</li> <li>• Externalisation</li> <li>• Phase</li> <li>• Concerner</li> <li>• Evaluation</li> <li>• Condition</li> <li>• Régie</li> <li>• Avis</li> <li>• Rationnel</li> <li>• Bdgétaire</li> <li>• Instruction</li> <li>• Porter</li> <li>• Chef</li> <li>• Entité</li> <li>• ....</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Payer</li> <li>• Coût</li> <li>• Loyer</li> <li>• Cacher</li> <li>• Dette</li> <li>• Prévoir</li> <li>• Procédure</li> <li>• Litige</li> <li>• Fond</li> <li>• Ordonnance</li> <li>• Appeler</li> <li>• Collectif</li> <li>• Appel</li> <li>• Argent</li> <li>• Construction</li> <li>• Clause</li> <li>• Forfait</li> <li>• ....</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contrôler</li> <li>• Satisfaction</li> <li>• Installation</li> <li>• Niveau</li> <li>• Suivre</li> <li>• Exploiter</li> <li>• Commercial</li> <li>• Commissariat</li> <li>• Outil</li> <li>• Centre</li> <li>• Maintenance</li> <li>• Piscine</li> <li>• Bilan</li> <li>• Sportif</li> <li>• Occupation</li> <li>• Indication</li> <li>• Bonus</li> <li>• ....</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Public</li> <li>• Privé</li> <li>• Service</li> <li>• Travail</li> <li>• Performance</li> <li>• Compétences</li> <li>• Rare</li> <li>• Administration</li> <li>• Logique</li> <li>• Agent</li> <li>• Relation</li> <li>• Agence</li> <li>• Théorie</li> <li>• Devenir</li> <li>• Politique</li> <li>• Vision</li> <li>• Complexité</li> <li>• Ordre</li> <li>• Train Haut</li> <li>• .....</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Métier</li> <li>• Coeur</li> <li>• Restaurant</li> <li>• Aller</li> <li>• Restaurer</li> <li>• Faire</li> <li>• Gardien</li> <li>• Sujet</li> <li>• Acheteur</li> <li>• Réfléchir</li> <li>• Coup</li> <li>• Poser</li> <li>• Capable</li> <li>• Pilote</li> <li>• Achat</li> <li>• Connaitre</li> <li>• Informatique</li> <li>• ....</li> </ul>

Tableau 7 Classes générées par Alceste en contenu

## 2. Analyse du questionnaire

Tout au long de nos recherches au sein du centre, nous avons questionné le personnel, mais aussi les usagers. Nous avons mis en place un questionnaire pour cerner leurs appréciations du nouveau monde dans lequel ils vivent leurs séjours. Les athlètes et les accompagnateurs se retrouvent dans une structure gérée par des civils, ce qui est différent pour eux. Nous rappelons la forte culture qui existe dans le domaine de la vie militaire, c'est un environnement clos, ils vivent en communauté et ils n'ont pas l'habitude de voir un établissement militaire géré par des agents externes à leur culture.

Pour répondre au mieux aux exigences de cette méthode d'étude, nous avons segmenté les questionnés en quatre groupes. Les encadreurs qui ont séjourné dans le centre avant et après la mise en place du PPP, et ceux qui n'ont pas vécu la transformation. La même chose pour les athlètes. Selon une échelle de satisfaction qui va de "pas satisfait" jusqu'à "tout à fait satisfait", nous avons mis au point ce questionnaire. Une question ouverte permet en outre aux questionnés de s'exprimer sur leurs expériences. Nous avons élaboré à cet effet, après dépouillement, un tableau qui résume le recueil de nos informations.

### 2.1. Présentation des résultats

Les résultats qui ressortent de notre questionnaire sont présentés dans le schéma suivant :

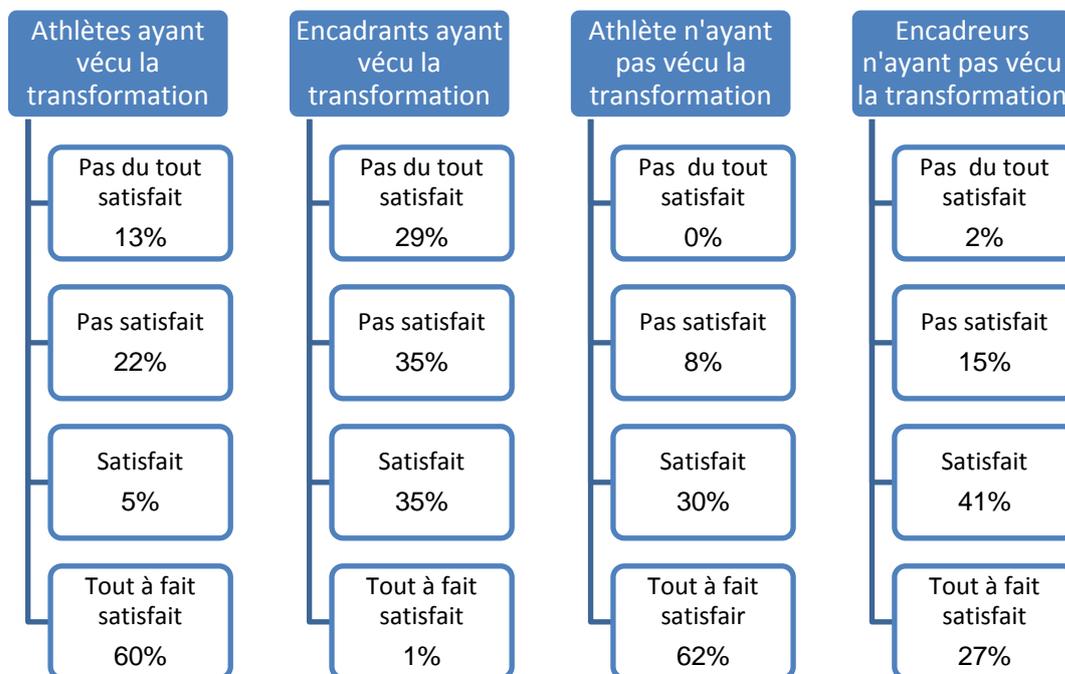


Figure 11 résultats du dépouillement du questionnaire

## 2.2. Interprétation des résultats

Nous observons que les usagers, n'ayant pas séjourné, au centre avant le lancement du projet, sont plus favorables que ceux qui connaissent le centre avant la transformation. Les athlètes, une tranche plus jeune, sont les plus satisfaits. Les encadreurs n'ayant pas vécu la transformation sont également satisfaits dans l'ensemble, mais il existe des réticences. Cependant, ceux qui ont séjourné au centre avant et après le PPP manifestent plus d'insatisfaction. Les encadrants plus que les athlètes. La distribution des réponses des athlètes étant aléatoire mais concentrée sur une satisfaction totale. Nous expliquons les réponses de non satisfaction de quelques athlètes par l'influence de leurs aînés. Les encadrants sont plus âgés et appartiennent à une ancienne culture. Le contexte actuel fait que la jeune génération est hostile à toutes formes de cloisonnement culturel. Ils sont individualistes et ne recherchent que leur propre utilité et bien-être.

Les questions ouvertes ont permis cependant aux usagers de s'exprimer sur leurs perceptions. Il s'agit d'un problème culturel pour l'ensemble des réactions qui ne sont pas en faveur du projet. Le cloisonnement culturel de l'institution militaire ne va pas dans le même sens que la conduite du changement. Nous avons fait le constat qu'il n'y a pas eu d'accompagnement, le projet a été lancé et l'ensemble des parties prenantes ont été confrontées à une situation nouvelle. Un accompagnement nourri d'une forte communication aurait évité, à notre sens et selon les préceptes managériaux, toute cette résistance.

## 3. Analyse de l'observation

### 3.1. L'externalisation, une démarche complexe

Notre étude démontre la complexité de la démarche de l'externalisation. L'analyse de notre corpus démontre que les notions de partenariat, de contrat, de périmètre et de décision nous amènent à nous rendre compte que la délimitation de ce qui est possible à l'externalisation doit être étudiée dans sa profondeur. Un de nos interlocuteurs nous assure que l'exercice le plus compliqué dans une démarche d'externalisation est la délimitation du périmètre de la démarche. Nous le citons : *"Donc une révision générale des politiques publiques qui a été activement transposée par ce qu'on appelle la modernisation de l'action publique, la MAP<sup>56</sup> donc avec de fortes, fortes tensions sur le budget de la défense et euh de l'autre côté des freins, la résistance au changement parce que comme le disait Jean on perd des ponts entiers de ce qu'on considère comme le cœur du métier"*. Ainsi, il est nécessaire de savoir délimiter le périmètre

---

<sup>56</sup> Mission d'Appui au Partenariat : Département en charge de suivre les projets d'externalisation

du cœur de métier, et de ce fait celui des fonctions à l'étude d'une éventuelle externalisation. Aussi, il apparaît important et primordial de se concentrer sur le possible impact de l'externalisation d'une fonction support sur le cœur de métier. Notre interviewé avance ceci : *"Troisième chose qui très importante aussi, c'est qu'il ne faut pas affecter les capacités opérationnelles des armées, c'est-à-dire qu'il ne faut pas que l'externalisation conduise à affecter les capacités opérationnelles"*. Cela représente une preuve que l'externalisation pourrait affecter le cœur de métier, même si la fonction externalisée est une fonction annexe. L'objectif est cependant d'appréhender si cette démarche viendrait compromettre l'exécution des missions originelles de l'organisation.

Nous observons également les vocables : procédure, décision, projet, qui apparaissent d'une manière récurrente. Ce qui représente la délicatesse de la démarche. Le législateur essaye de contrôler les aspects juridiques par la mise en place de règles et procédures, afin de cadrer la décision. Seulement, les acteurs réels sont axés émotionnellement sur le pilotage et la conduite du changement. En effet, on peut observer la notion de changement qui apparaît pour le commandement du ministère de la défense une priorité au regard de l'aspect humain des projets.

Par ailleurs, cette complexité justifie le recours au PPP. Faire appel à cette forme de contractualisation ne permet pas seulement de rechercher la soutenabilité budgétaire du projet, mais aussi de se défaire d'une toile d'araignée qui risque de consommer efforts et temps. Agir de la sorte permet de se consacrer à sa mission principale, c'est-à-dire se recentrer sur son cœur de métier.

### 3.2. Une conduite de changement imposée

« *La seule constante dans la vie, c'est le changement* » disait François DE LA ROCHEFOUCAULD<sup>57</sup>. Tout est en constante transformation sauf le changement. Le changement est porteur d'incertitude, l'incertitude crée une réticence à ce changement et un désir de rester dans sa zone de confort. Afin de faire face aux freins légitimes au changement, un procédé à huit étapes est avancé par Kotter (1948) dans son ouvrage *Leading change*.

---

<sup>57</sup> Monarque et écrivain français du 17<sup>ème</sup> siècle. Connus sous le nom de François IV, ils étaient ducs de La Rochefoucauld, prince de Marcillac.

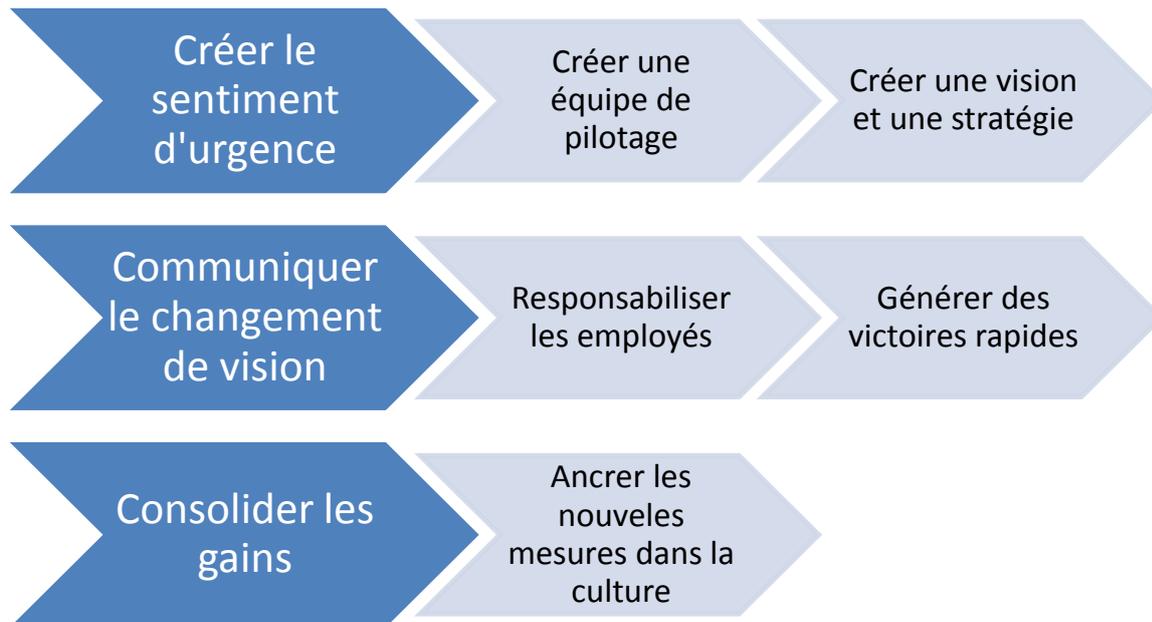


Figure 12 Les huit étapes d'une conduite du changement

Un de nos interlocuteurs nous disait *"C'est facile d'en parler après, mais, moi j'étais pas là en plus, alors je ne vais pas juger, mais il aurait fallu avec le recul, on se le dit, préparer les gens à ça, c'est-à-dire faire de la conduite de changement en interne, bien expliquer la nouvelle donne, bien expliquer ce qui est un contrat de partenariat, que c'est pas un contrat de partenariat commercial où c'est gagnant/gagnant"*. La perception de l'ensemble du personnel, partie prenante d'un projet d'externalisation, est loin d'être simple et objective. Ils manifestent au contraire une résistance au changement, d'où l'intérêt pour une vaste politique de communication et une démarche de conduite du changement.

Notre analyse lexico-métrique nous fait émerger cette notion de changement en lien avec les vocables externalisation, projet, contrôle, réorganisation, conduite, engagement et surtout accompagnement. Il s'agit, en l'occurrence, d'un accompagnement tout au long du projet, afin de soutenir les personnels dans leur transition émotionnelle. La notion de contrôle est également liée au changement et à l'accompagnement.

L'État omnipotent que nous avons évoqué répond à cet enjeu. Cette forme de légitimité de l'État stipule qu'il faut assimiler au processus décisionnel et de gestion une frange de la société. En intégrant, par exemple, des représentants de la base, dans les comités d'Etudes et de pilotage, un signal fort sera envoyé à l'ensemble du personnel. Les informations prendront un sens de descente vers le plus bas niveau de la hiérarchie, ainsi un sentiment de participation sera créé.

### 3.2.1 La résistance au changement

« *Les hommes n'acceptent le changement que dans la nécessité et ne voient la nécessité que dans la crise* » Jean Monnet<sup>58</sup>. En prenant ce postulat, le changement doit être compris par l'ensemble de la société. Ses raisons et motivations doivent apparaître d'une manière claire. En l'occurrence, mener une campagne de conduite du changement diminue les risques de réticences. Il est clair dans notre étude du CNSD que le changement est pris en compte, mais nous considérons que ce n'est pas assez. Il ne suffit pas de communiquer sur le projet et de faire des notes de services informatives.

Le changement est porteur de risque, nos interlocuteurs semblent favorables au changement, cependant, la base hiérarchique accepte peu de voir un prestataire privé gérer leurs conditions de vie. Le CNSD est un centre qui accueille des sportifs et donc un endroit de socialisation. Ainsi, les usagers se retrouvent dans un endroit qui était, jusque-là, le leur et qui perd de son âme selon leurs perceptions. Plusieurs usagers nous ont clairement signifié en répondant aux questions ouvertes du questionnaire " *depuis la privatisation du CNSD, nous ne nous sentons plus chez nous*". Ceci nous fait rappeler les études de la résistance au changement, les sujets acceptent mal de vivre un changement auquel ils ne contribuent pas. Benjamin Franklin disait: " *Tell me and I forget, teach me and I may remember, involve me and I learn.* ". Cela suppose un accompagnement qui devrait se faire dès les premiers instants de la réflexion à ce sujet.

Nos interviewés insistent sur le fait que l'avis des militaires au bas niveau de la hiérarchie n'a pas suffisamment été pris en compte. Une prise en charge de l'ensemble de la population concernée semble nécessaire. D'ailleurs, un haut responsable regrette la non-prise en compte de ce fait et nous disait " *Nous aurions dû dès les premières phases de l'étude, l'étude préalable par exemple, étudier et préparer le personnel pour la transition*".

L'institution militaire est très singulière dans sa façon d'être. La notion de communauté est très présente chez les militaires, contrairement à d'autres catégories professionnelles. Se voir dans un établissement qui jusque-là était le leur et qui devient la propriété d'un prestataire privé est source de malaise. Un usager nous confie " *On ne se sent plus dans l'armée*". Un autre " *Non, avant c'était mieux, nous savons faire, nous n'avons pas besoin de ça, nous voulons la chaleur du foyer d'autre fois* »<sup>59</sup>. Une importante partie des usagers que nous avons interrogés sont

---

<sup>58</sup> Homme politique et homme d'État (1888-1979)

<sup>59</sup> « *Les cercles et les foyers dans les armées, établissements publics à caractère administratif à vocation sociale et culturelle, procurent aux militaires membres de droit et aux membres adhérents des possibilités de relations, d'entraide, d'information et de loisirs. Ils peuvent également dispenser certaines prestations pour faciliter*

hostiles à cette nouvelle vie qu'ils mènent lors de leurs séjours au CNSD. Notre questionnaire fait émerger des réactions fortes en émotions. Les usagers semblent craindre l'intrusion du secteur privé en dépit d'une qualité visiblement meilleure.

Toutefois, il est clair que les usagers s'habitueront, c'est des collaborateurs qu'il s'agit. Les militaires qui travaillent au centre sont un peu moins pessimistes, mais ils le demeurent quand même. Nous nous interrogeons, en outre, s'il s'agirait d'un autre projet qui touche les militaires dans leur quotidien. Car là, les usagers ne séjournent pas d'une manière habituelle. De même, les agents publics qui sont sur place sont peu nombreux et s'adaptent. Ainsi, dans le cadre de notre modèle, nous nous pencherons sur ce point.

Enfin, nous sommes conscients qu'il s'agit d'un vécu ponctuel, demain, il sera question d'usagers qui n'auront pas connu autre chose. Dans ce cas, le projet ne connaîtra pas ce genre de réticences. Mais, les freins qu'a connus le lancement du CNSD auraient pu être évités par une meilleure prise en charge.

### 3.2.2 L'accompagnement comme seule option

Les études en management et en stratégies insistent sur la nécessité d'une conduite du changement, un accompagnement et un pilotage de la démarche. Il sera pertinent de procéder par une large campagne de communication, qui passera par l'implication du personnel dans le processus. Dès les premières phases de la procédure d'étude, il est primordial de communiquer sur le sujet en question, des campagnes de formations sont également souhaitées. Aussi, dès la mise en œuvre et la mise sur pied du projet, la participation de quelques acteurs sera intéressante, ils communiqueront par la suite avec leurs collègues à leur manière. Ceci facilitera l'acceptation du projet par l'ensemble du personnel.

*« Du jour au lendemain on se retrouve avec un privé qui fait notre travail ». « On arrive dans une caserne et on trouve des civils qui organisent notre quotidien ». « On ne trouve plus à qui s'adresser comme on le faisait avant, c'est vrai que la qualité est meilleure, mais nous ne voulons pas d'un hôtel cinq étoiles, nous voulons être chez nous ».* Voici ce que nous avons collecté comme impressions parmi tant d'autres.

---

*l'accomplissement du service des cadres et accroître le bien-être des militaires du rang et, sur décision du conseil d'administration, apporter un concours aux manifestations organisées à l'initiative des associations agréées d'anciens combattants. Ils n'ont pas de but lucratif. Ces établissements publics sont placés sous la tutelle du ministre de la défense. » Article R3412-1*

Certes, l'amélioration de la qualité est incontestablement un acquis, mais nous observons que si le personnel et les usagers avaient été impliqués, il y aurait eu une meilleure perception de la transition.

### 3.3. Une aventure incertaine en quête de performance

Initialement, la mise en œuvre de ce partenariat avait pour seul but la réduction des coûts, si on relâche les objectifs politiques qui stipulent que la participation du secteur privé dans la dépense publique est un acte de transparence quant à la gestion de l'État.

Si l'atteinte de cette réduction des coûts n'est pas certainement acquise, une performance est devenue monnaie courante au sein des PPP. En l'occurrence, le projet du CNSD ne semble pas dégager des économies comme le prévoyait l'étude initiale. D'abord, il y a l'effet de la TVA qui viendrait s'ajouter aux coûts. En réalisant eux-mêmes les prestations, il n'y avait pas de TVA sur la réalisation, elle était payée juste sur les matières réalisées. L'accès aux chiffres ne nous a pas été possible, cependant, des protagonistes affirment que même si aucune économie n'a pu être atteinte, le ministère ne gagnait rien par ce projet sinon la qualité et la performance, ce qui était déjà pas mal. L'un d'eux affirmait « *Des économies, je ne suis pas sûr d'en faire. Déjà on gagne en performance, et c'est pour moi le plus important. Nous ne perdons pas non plus. Nous avons gardé le même niveau de dépense, mais nous avons aujourd'hui une qualité irréfutable* ».

En parlant d'économies nous faisons référence aux coûts qu'engendre un projet de la sorte. Mais, dans le cas de l'espèce, une autre forme d'économie semble apparaître ; celle de maîtrise budgétaire. Sans avoir à avancer des fonds, l'État peut bénéficier des installations nécessaires à un service public de qualité. Cette forme d'économie permet de légitimer l'action auprès de l'ensemble du personnel. L'accompagnement est possible dans ce sens. L'implication et la compréhension de la démarche dans/du projet.

L'intégration du secteur privé dans les procédés de la dépense publique aide, par ailleurs, les pouvoirs publics à légitimer leurs actions, il s'agit d'une certaine démocratisation de la gestion publique.

#### 3.3.1. Le regain de légitimité

La transformation de la configuration de l'état d'un État gendarme vers un État omnipotent en passant par un État régalien, a donné un signal fort aux institutions. Désormais, il est attendu de l'administration une intégration graduelle de la société civile, dans la mesure du possible,

dans ses activités de gestion. La participation de la société civile, en l'occurrence, les associations et autres dès lors qu'ils sont considérés comme parties prenantes, relève de la nature de la configuration actuelle de l'État. Intégrer le secteur privé dans les activités de gestion des deniers publics renforce cette vision des choses.

Cette thèse est appuyée par la vision du haut commandement du ministère de la Défense. D'ailleurs, un portail internet a été mis en place pour offrir une chance aux PME d'accéder aux marchés publics mis en appels d'offres. Il s'agit dans ce cadre d'une démocratisation de l'accès à la dépense des deniers de l'État qui étaient jusque-là accessibles aux entreprises publiques et aux grandes entreprises privées. *« Nous nous sommes posés la question sur le fait que l'accession à nos projets doit être extrêmement transparente, le risque est la perte de crédibilité auprès de la société civile. Il y a aussi la condition du lancement du projet, c'est que ça ne doit pas conduire à une position dominante sur le marché »*, il s'agit ici d'une réaction d'un haut responsable au ministère. La question de la prise en compte de la notion de légitimité est centrale pour que le projet participe au regain de légitimité de toute l'institution.

Le ministère de la défense légitime ses actions en donnant accès à la dépense de son budget à toutes les forces économiques de la nation. Il offre le marché économique suivant : Soit vous êtes compétitifs et innovants et, dans ce cas, vous avez parfaitement accès à la réalisation pour notre compte de ce que nous entendons externaliser, soit vous ne l'êtes pas et vous serez au moins convaincus que vous avez la possibilité de l'être.

Cette quête vers la réduction de la dépense publique n'est finalement qu'un souhait de gain de légitimité ; l'État veut lancer un signal fort à l'ensemble de la société. Ce signal est porteur d'une voix pleine de volonté de l'usage efficient des deniers publics qui ne sont rien d'autres que les retombés fiscaux issus des poches du contribuable. Ainsi, décloisonner et désentraver la gestion publique permet de desserrer l'étau citoyen qui pèse sur les décisions des pouvoirs publics depuis des décennies. En multipliant les PPP le ministère de la Défense se déresponsabilise, par ailleurs, devant le parlement par exemple, de la lourdeur de la dépense qui lui incombe. Il justifie par cela le fait qu'il tente de réduire ses coûts et qu'il fait participer l'ensemble de la société à la dépense de son budget.

### 3.3.2. La réponse à l'environnement

L'environnement impose une prise en compte délicate de son état. Toute organisation doit agir en réponse à son environnement comme nous l'avons déjà développé. L'environnement, dans ce contexte, impose aux organismes publics de prendre en compte ses performances. En

l'occurrence, l'environnement du ministère de la Défense offre une panoplie de compétences à laquelle il sera difficile de tourner le dos. Les entreprises privées sont en continuelle recherche d'innovations, une quête de performance qui leur permettra de survivre dans un monde sans merci.

Le ministère de la Défense se trouve dans une incapacité totale, à l'instar de toutes les administrations publiques, de renoncer au fait que plusieurs entreprises sont capables de faire pour lui et en mieux ce qu'il a l'habitude de faire. Nous nous appuyons en ce qui concerne cet état de fait sur ce que nous disait un de nos interviewés « *Nous savons pertinemment que le secteur privé offre des compétences, ce qui nous oblige à lui prêter toute l'attention possible. Le secteur public évolue naturellement dans un espace économique global, notre environnement nous offre une opportunité que nous saisissons* ».

L'environnement est riche en compétences, il les propose ainsi à celui qui souhaiterait les mobiliser. Le ministère de la Défense répond à cette offre par une demande particulière, il l'intègre dans sa propre gestion en faisant du secteur privé un partenaire, et pas seulement un prestataire, par la mise en place des PPP.

Dans le même temps, cet environnement offre des ressources indisponibles en interne, à savoir les fonds nécessaires à l'investissement. Notre théorie de la ressource et des compétences appuie cette thèse. Les coupes et les restrictions budgétaires ne permettent pas à la personne publique de manœuvrer, il sera donc intéressant de rechercher d'autres modes de financements. Les PPP en sont un.

#### 3.4. Le New Public Management ne serait-il pas une solution ?

Chercher des solutions dans les pratiques du secteur privé à défaut de faire appel à ses propres compétences pourrait répondre à un besoin d'efficience et de performance, cependant, les compétences et spécialisations du secteur privé lui sont propres. Les acteurs du secteur public sont dans l'incapacité de penser rationnellement. Aussi, nous avons constaté que le New Public Management pourrait mener à des économies en matière de dépenses publiques, chose qui n'est désormais plus à l'ordre de notre recherche car nous considérons que la recherche d'efficacité prime sur les réductions de dépenses. En adoptant une posture inductive, le chercheur fait le choix de constater sur le terrain, par l'observation, selon son champ de recherche, qu'il pourrait procéder par une expérimentation qui devra mener à une règle ou un constat qu'il faudra adopter. En l'occurrence, l'objet de notre recherche ne fait pas appel à une expérimentation,

mais à une confrontation théorique. Nous avons vu dans la première partie de ce travail les fondements du New Public Management, sa déconstruction et sa critique nous ont permis de comprendre en profondeur ce concept.

Nous avons finalement constaté que le ministère de Défense a fait le choix de mettre en PPP le projet du CNSD. D'autres projets, en l'occurrence, dans le domaine de la recherche et la R&D ont été mis sous la coupe de la LOLF, un concept qui répond aux préceptes du New Public Management. Pourquoi ce choix ? La réponse est dans la tentative de l'État de se légitimer. Dire que l'État rationalise sa gestion est une forme de regain de légitimité, mais faire appel au secteur privé en est également une autre forme. C'est-à-dire, que ce soit par une gestion rationalisée ou une externalisation, le ministère de la défense cherche à regagner sa légitimité. Si on essaie de voir les choses autrement, la rationalité limitée des agents de l'État réduit considérablement les résultats attendus par la mise place de la LOLF. Ainsi, le secteur privé est plus à même de gérer pour le ministère des projets de la sorte. Ainsi, l'État peut lancer des projets sans recourir à puiser dans son budget.

Par ailleurs, il serait prétentieux de dire que mettre une gestion en PPP équivaut à une renonciation au New Public Management. Bien au contraire, l'externalisation fait partie intégrale de la vision du NPM. Aussi, le NPM permet à plus d'un titre de piloter d'une manière efficace le projet. Depuis l'étude jusqu'au contrôle en passant par la mise sur pied du projet, le New Public Management accompagne les gestionnaires.

#### 4. L'externalisation au regard de nos théories explicatives

L'externalisation est perçue différemment de sa réalité en amont de la mise en œuvre de l'opération. Elle répond aux explications de la théorie des coûts de transaction dans ses phases d'étude et d'analyse, mais elle ne peut être expliquée que par la théorie des ressources et des compétences lors de sa conduite. Aussi, la relation d'agence engendrée par l'écart de rationalité entre les deux types d'acteurs, privés et publiques répond aux concepts de la théorie de l'agence. Nous n'entendons pas mobiliser les trois théories pour étudier le phénomène, seulement nous expliquons les faits par le recours à une démarche théorique. Nous mobilisons principalement la théorie des ressources et des compétences comme cadre théorique principal de nos travaux.

##### 4.1. L'externalisation en réponse aux coûts

Le ministère est soucieux de la rationalisation de sa dépense. D'une part, les politiques d'austérité et de maîtrise, voire de réductions budgétaires imposent aux institutions de l'état d'accorder à la dépense publique l'attention la plus accrue. Et d'autre part, il s'agit pour cette

institution mystérieuse de maintenir son image auprès de la population. Elle doit faire attention à ce qu'elle demeure légitime. En effet, ce regain de légitimité se fait par une rationalisation de sa dépense par exemple.

Il existe un presque transfert de propriété. Dans le cadre de ce projet, l'investissement du secteur privé est fort. Il a procédé à la construction du site pour un montant de deux cent quatre-vingts millions d'euros. Il n'en a pas la propriété, mais pour la durée du contrat, qui est de 30 ans, il en bénéficie de plein droit. Il gère par la suite l'activité comme bon lui semble, il en a ainsi le transfert de décision. Le contrat est dans un contexte incertain, ce qui nous laisse penser que les préceptes de la théorie des coûts de transaction expliquent parfaitement les conditions et les motivations de recourir à l'externalisation de cette activité. Selon cette théorie, le simple recours au marché pourrait apporter une réduction budgétaire. Seulement, elle favorise l'intégration verticale, qui est tout le contraire de notre cas d'étude. Ainsi, le ministère, au vu des considérations de cette théorie opte pour un recours au marché, mais en créant une forme de gouvernance innovante, celle des PPP.

L'environnement est porteur de risques pour l'organisation. Il est peu ou prou maîtrisable. L'organisation pourrait s'adapter à son environnement, mais à notre sens, il sera difficile de le maîtriser. Il s'agit de dire que le ministère de la défense est dans l'incapacité totale de considérer qu'il est en mesure de maîtriser son environnement. Son environnement est incertain et complexe.

Tout au long de cette recherche, nous nous sommes rendu compte que tous nos interlocuteurs sont convaincus que cette externalisation est motivée par la réduction des coûts, mais au fond ils ne sont pas certains d'en faire. Cependant, l'économie est faite dans un autre sens. C'est-à-dire que le PPP permet de ne pas engager des fonds soustraits du budget sur un ou quelques exercices, le paiement se fait par loyers annuels tout au long du contrat.

Il ne s'agit pas, en effet, de faire des économies dans l'immédiat, mais plutôt différer la dépense. C'est-à-dire que procéder par le recours à cette forme d'externalisation sera intéressant dans la mesure où le partenaire privé se charge de la construction qui représente un investissement lourd. Nous retenons cette déclaration « *il peut y avoir des opérations intéressantes économiquement, mais qui ne sont pas soutenables budgétairement* ». La disponibilité des fonds budgétaires est souvent un frein à ce type de projet, ce qui sera intéressant ici, serait de payer le loyer défini par le contrat sans être obligé d'investir dans l'immédiat des sommes importantes.

« Voilà, on s'est euh !! On s'est quand même endetté sur 30 ans pour payer euh ! Ce qu'on paye, on s'est quand même endetté sur 30 ans ! Pour payer ce qu'on paye, donc quelque part, on paye le crédit, c'est le propre du PPP euh ! On euh ! On a, on a des marges qui sont prises par les partenaires, on a eu des coefficients de promotion qui ont été appliqués pendant la construction, donc finalement il y a eu peu des coûts un peu plus élevés euh ! Que si nous avons fait peut-être nous-même, donc si nous avons fait nous-mêmes nos propres marchés d'externalisation, parce que la mode étant, depuis longtemps, on externalise beaucoup de choses euh ! Là, on aurait dû externaliser un jour ou l'autre beaucoup de choses si on avait gardé le format du CNSD d'avant euh ! Le PPP, mais au final euh !!, il faut le mesurer et il faut le mettre, dans la balance il faut mettre la performance et la qualité que ça nous a apportée, et la performance qu'on a gagnée et là je pense que, y a pas photo le curseur va vraiment vers la performance » Cette déclaration, parmi beaucoup d'autres, fait appel à cette notion d'expertise. Une reconnaissance tacite sur ces fausses économies en faveur des compétences. En effet, les compétences semblent au cœur de cette forme de gestion.

#### 4.2. L'externalisation en réponse au déficit en ressources et en compétences

Les compétences identifiées dans l'environnement, et notamment chez le secteur privé ne sont pas des moindres. Ce secteur qui s'est enrichi d'expérience et d'expertise à travers des décennies s'est clairement démarqué du secteur public en matière de rationalité. Sa raison d'être et son besoin d'être compétitif font de lui ce qu'il est. La principale stratégie que mobilisent les entreprises privées est de se différencier, innover, et être compétitives. La forme qui émerge de ce partenariat est une forme organisationnelle innovante. Ainsi, la gestion du service public de la sorte répond parfaitement à l'approche par les ressources que nous avons évoquée. D'une part, l'État fait appel aux ressources identifiées dans le secteur privé, et d'autres parts, les compétences. La nouvelle organisation qui est créée pour gérer ce PPP constitue un ensemble de ressources productives. Le projet a été initié par une étude approfondie de l'activité en matière de délimitation. Il s'agit de la définition du cœur de métier et ses différents aspects. Le cœur de métier est une notion incontournable de la théorie des ressources et des compétences. Aussi, dans un contexte incertain et dynamique, se différencier par les compétences est la seule alternative. Il s'agit par ce PPP de créer une forme organisationnelle, à la gestion de son activité mise en PPP, qui serait flexible.

« Il y a donc effectivement un lien avec euh !! L'inter-ministériarité et il y avait cette volonté également d'aller démarcher des compétences », ceci nous a été rapporté par un des protagonistes du projet. L'idée est donc de se retourner vers le secteur privé dans une optique

de recherche de compétences. La notion de coût et d'économie perd progressivement du terrain au profit de celle des compétences.

Au fil de nos discussions, nous avons observé que les compétences sont un élément justificatif d'une réussite du projet « *Avant de parler d'asymétrie d'information, je préfère parler d'asymétrie de compétences* ». Ceci nous semble suffisant pour considérer que l'agent public reconnaît les compétences du secteur privé dans ce domaine. Il s'agit de dire qu'il y a reconnaissance tacite de l'écart dans les compétences du secteur privé et public. Ce qui nous amène à considérer que l'intérêt pour les compétences n'est certainement pas secondaire. Certes les économies espérées motivent la décision, mais les compétences charment à plus d'un titre le niveau le plus proche du projet, à savoir la ligne hiérarchique. Plus le haut commandement, en réponse à des considérations politiques et budgétaires, s'intéresse aux économies, les niveaux du milieu de la chaîne de commandement s'intéressent, quant à eux, aux compétences. La nécessité de recourir aux compétences devient une réalité aujourd'hui.

Il ne s'agit pas seulement des compétences disponibles dans le secteur privé, mais également les fonds nécessaires au lancement du projet. Cela fait finalement converger les visions. Ce retour sur les économies prend une autre dimension, celle de différer la dépense. Encore une fois, par ce PPP, l'État n'avance pas de fonds pour la conception, la construction et l'exploitation. Le partenaire privé en a la charge.

#### 4.3. L'externalisation fait émerger une relation d'agence

Le fait d'opposer deux visions fait émerger un conflit, même s'il est de petite facture. Le comportement strictement utilitariste de l'agent privé et désintéressé de la personne publique nous indique qu'il existe un fossé entre ces deux mondes. Cette cohabitation nécessite des efforts de tous, sauf que la durée du contrat est assez longue. Cet étalement conséquent du contrat dans le temps, explique l'émergence d'une dichotomie dans le rapport qualité du service et rentabilité. Le contrat est cependant clair et encadre tous les comportements des différents intervenants, sauf que l'existence d'une tension entre les parties génère des dysfonctionnements. L'agent public se préoccupe de la qualité du service, le prestataire privé, quant à lui, ne s'intéresse qu'à la rentabilité. Bien que soucieux, bien évidemment, de la qualité, l'agent privé ne sera, cependant, en aucun cas tolérant sur une quelconque dépense supplémentaire, même si la qualité sera amenée à reculer.

Peut-on parler de relation d'agence ? L'existence de ce conflit est révélateur d'une réalité, le principal cesse de négocier dès la signature du contrat, toutefois il reste exigeant sur la qualité

même si des éléments extrinsèques viendraient compromettre la gestion de l'agent. Il se dit qu'il paie un loyer contre un engagement, et l'engagement est tel que défini dans le contrat. L'agent, quant à lui, essaie de réduire ses charges dans la mesure où des éléments extrinsèques viendraient compromettre sa rentabilité. *« C'est difficile pour le prestataire de réfléchir comme nous, il ne pense qu'à la rentabilité, mais laissez-moi dire qu'il a, vis-à-vis de nous, une obligation de résultat, nous y tenons et nous avons des moyens de contrôles et de sanctions »*, cela fait référence, en effet, à un sentiment de suspicion à l'égard du prestataire. Nous avons remarqué tout au long de notre recherche qu'il existe, certes, une relation de partenariat et de coopération qui s'est installée. Seulement, cette relation est loin d'être basée sur la confiance et l'engagement tel qu'indiqué par un de nos interlocuteurs *« Le partenariat avec eux, j'allais dire, c'est un partenariat euh ! De notre côté de prudence de, de, de vigilance. Donc moi personnellement, je vous réponds hein ! Personnellement euh ! Je suis mmm ! Je suis toujours aux aguets hein ! Sur la conduite de ce, de ce contrat, toujours aux aguets. La confiance n'exclut pas le contrôle, et je ne leur fais pas complètement confiance en plus »*.

Cette relation de principal-agent est bien existante à en croire les gens qui la vivent. Nous avons en outre constaté que le prestataire privé réfute tout comportement utilitariste et prétend ne s'intéresser qu'à la pérennité du lien contractuel. Un de nos interviewés privés nous assure *« Il ne s'agit pas de gagner la confiance de notre partenaire, il s'agit de remplir notre part du marché. En plus, nos compétences nous permettent de lui offrir une qualité irréprochable »*. La réalité que nous avons eue à sentir est que, véritablement, les managers prestataires sont d'une certaine façon très à cheval sur les termes du contrat, mais sont également très utilitaristes.

La gestion de ces conflits émotionnels reste difficile. Il est question de concilier ses attentes avec les freins engendrés par cette relation d'agence. Le contrôle est cependant nécessaire pour contrer toutes dérives, mais est ce qu'il est possible de mener un contrôle minutieux quand nous n'avons pas accès aux informations ? On arrive à cette asymétrie d'informations qui rend l'agent public myope. Il est incapable de voir les éléments qui lui permettent de considérer que le prestataire met tous les moyens nécessaires pour atteindre une qualité optimale. Il n'a, ainsi, qu'un seul choix, se référer aux termes du contrat et au cahier des charges.

## 5. Discussion

Les contrats de type partenariat public privé (PPP), dans leur forme de contrat de partenariat (CP), ont vocation à déléguer un service public dans son ensemble qu'il s'agisse de la conception, la construction, l'entretien, la maintenance ou de la gestion d'un service public. Quel est leur véritable bilan ? Répondent-ils à leur objectif premier affiché : l'économie budgétaire, sinon présentent-ils d'autres avantages ?

### 5.1. Les PPP répondent-ils à l'objectif d'économies budgétaires attendu ?

Un PPP suppose un engagement financier d'un ou des partenaires privés contre un loyer de la personne publique jusqu'à l'achèvement du contrat, qui peut aller de 15 à 40 ans voire plus. L'État devient propriétaire à la fin du contrat. La décision est motivée par une volonté de réduction de la dépense publique. La justification de la réduction des charges suppose la maîtrise des coûts liés au PPP.

Cependant, on s'aperçoit que la personne publique se voit souvent payer plus cher cette forme de contractualisation. Tout au long de notre recherche, nos interlocuteurs nous confiaient que le projet coûte plus cher. Selon un haut responsable au ministère : *« Eh oui, puisque vous allez acheter une prestation. Le SODEXO va vous vendre une prestation de service complète, qu'elle va taxer et mettre la TVA dessus, alors qu'avant vous ne payez la TVA que sur la matière première. Je dis ça, parce que c'est un sujet et Gautier vous en parlera parce que ça peut rendre moins rentable l'opération. C'est ce qu'on a découvert quand on a commencé à externaliser, on a vu que les opérations d'externalisation coûtaient plus cher que prévu, elles coûtaient 19.6 % de plus que prévu. »*. De même, nos entretiens ont fait ressortir des coûts additionnels relatifs à une imposition fiscale. Notre interlocuteur était sans équivoque au sujet des économies, et il nous avance : *« Sans parler de la fiscalité foncière qui peut s'attacher, notamment dans le cadre de l'exploitation de bâtiments publics qui sont productifs devant eux, où là, on a un bâtiment, quand il n'était pas productif de revenu, et là, je pense aux installations sportives du CNSD, quand c'était utilisé que par des militaires, il n'y avait absolument aucune fiscalité foncière et dès lors que la même installation, louée à des civils a rapporté 1 euro de revenu, il y a entré dans l'assiette foncière de cet équipement-là. Avec des sommes qui peuvent être colossales, là, l'estimation qui en est faite sur Fontainebleau, c'est à peu près 200 000 euros / an de fiscalité foncière. »*. Toutes ces charges rentrent bien évidemment dans le calcul du loyer que devra payer le donneur d'ordre.

La Cour des comptes n'a pas omis de pointer du doigt ce projet par une tribune adressée au ministre, sous la référence : Réf.: 82016-2847<sup>60</sup>. Dans ce texte, les analystes de cette haute juridiction mettent l'accent sur les dépenses induites à ce projet. En effet, il s'agit d'un coût beaucoup plus important que ce que prévoyaient les études préliminaires. En se projetant sur toute la durée du contrat, le ministère se retrouve à payer la somme faramineuse de 337 millions d'€, soit 420 millions d'€ TTC, en euros courants.

Par ailleurs, les entreprises ayant la capacité d'accéder à ce type de projet sont rares, au nombre des doigts d'une main. Leur désir de dégager des profits est constant et leur Vision du Monde et du service public est courttermiste ; sans parler de leurs capacités de négociation. Nous avons interrogé un prestataire qui nous assure que son intérêt est tout autre que le gain rapide, mais plutôt la durabilité du lien contractuel. Il reconnaît, cependant, que la raison d'être de son entreprise est de dégager des bénéfices. Devant notre question de rapport au service public qui est en contradiction avec la notion de rentabilité, notre interlocuteur nous répond « *Le ministère ne peut pas nous reprocher de dégager des bénéfices, nous sommes une entreprise, nous ne sommes pas une organisation à but non-lucratif, nous avons des charges, un personnel, des équipements et des actionnaires à rémunérer. Nous devons amortir nos investissements...* ».

Un exemple peut également être donné par le rapport de la Cour des comptes sur le bilan après quelques années du lancement des PPP dans le domaine pénitentiaire (en 2011). Elle confirme que pour les 2 voire 3 années qui suivent le lancement, il y aurait des coûts supérieurs à ce qui a été prévu et une forte multiplication des loyers dans les années qui suivent. En 2017, cette même cour pointe du doigt ces projets pour leurs loyers qui ont été multipliés par presque 10 en 10 ans.

---

<sup>60</sup> <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/20161115-refere-S2016-2847-CNSD.pdf>

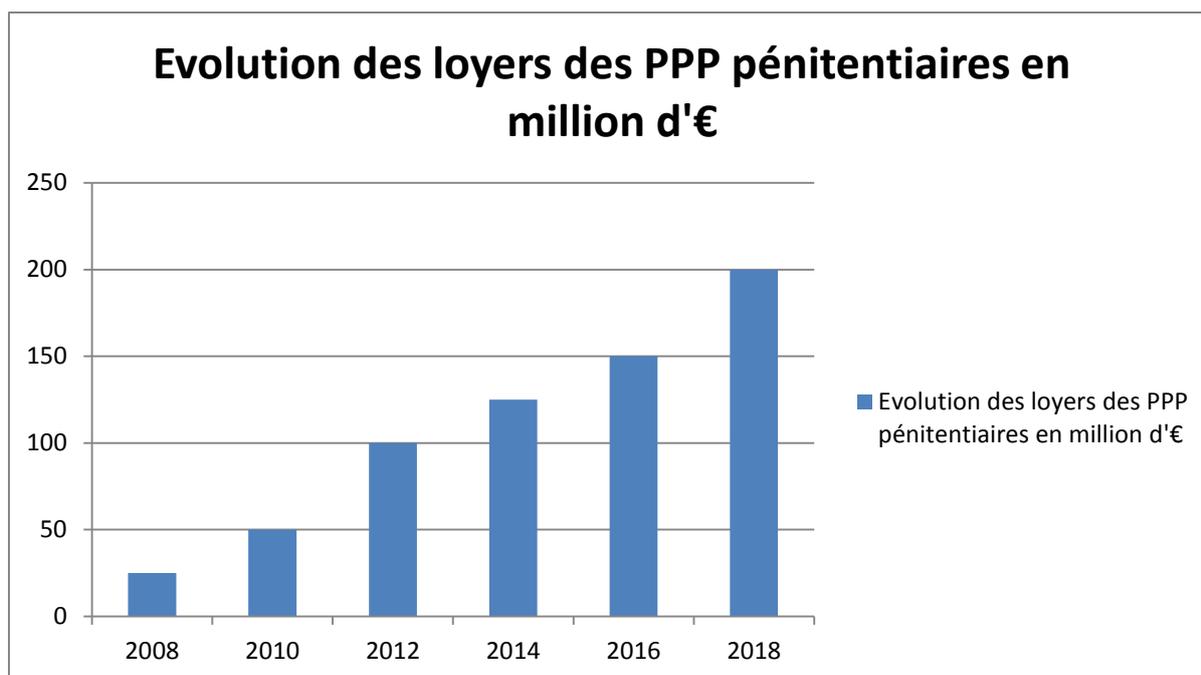


Figure 13 Evolution des loyers des PPP pénitentiaires<sup>61</sup>

Le problème que pose la Cour des comptes en ce qui concerne le ministère de la Justice, c'est la capacité des PPP à long terme de tenir ses engagements. Se baser sur un loyer dans son étude et se retrouver à payer 10 fois plus au tiers de la période contractuelle, pose un problème budgétaire. Nous sommes rendu compte tout au long de nos recherches que les économies dégagées n'étaient pas significatives. On peut même dire que la personne publique se voit payer plus cher. La personne publique se retrouve à payer plus et otage de sa propre initiative. Maîtriser le projet dans son ensemble est une condition *sinéquanone* de la capacité de le mener à terme.

Il serait toutefois réducteur de ne prendre que des côtés négatifs sur le plan financier. Un PPP permet des économies souvent non prises en compte dans les études comme dans le cas du CNSD. Par exemple, il a permis d'éviter les recrutements de militaires et fonctionnaires avec un engagement de carrières sur 30/40 ans ou de redéployer ceux en place vers des tâches liées au cœur de métier. Il est difficile de quantifier les dépenses inhérentes à ce type de projets, et ce d'autant plus dans notre étude de cas, car nous sommes heurtés à la confidentialité des documents financiers en raison de leur nature militaire. Y a-t-il, cependant, d'autres intérêts à ce type de projet ? Certainement. Nous proposons de le discuter.

<sup>61</sup> Source : Cour des comptes <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/40970>

## 5.2. Les véritables intérêts des PPP

Dans toute analyse fondée, la vision binaire est réductrice. Les PPP sont un modèle de gestion qui a ses imperfections, mais aussi ses avantages.

### 5.2.1. Un faux intérêt : la solution à l'endettement comptable

Un PPP représente un engagement à payer un loyer sur un long terme. Il s'agit d'une dette importante qui engage la personne publique. L'idée pour la personne publique est de payer un loyer tout au long du contrat pour ne pas engager des fonds colossaux. Ainsi, cette dépense n'apparaîtra pas en investissement dans les comptes de l'État puisque la comptabilité publique ne tient pas en compte ce genre d'investissements. Au lieu d'augmenter le budget pour la construction et l'exploitation du service public, l'État paye un loyer sur toute la durée du contrat. Il peut ainsi se dégager des contraintes qui lui sont imposées par l'Europe et le contribuable. Les règles de l'Union Européenne exigent que le déficit budgétaire ne doit pas excéder 3%. Devant cette situation, l'État n'a d'autre choix que de recourir à cette forme d'investissement qui n'apparaît pas dans ses comptes. À ce titre, même s'il se retrouve à payer plus cher, il évite les mesures correctives de l'Europe, et n'aura pas à court terme l'obligation d'augmenter des budgets. Cela permet à l'État de ne pas répondre de quelques dépenses importantes devant le Parlement par exemple. Mais lancer un PPP reporte le fardeau financier sur les générations futures qui subiront les dépassements causés par l'actuelle génération.

### 5.2.2. Une liberté retrouvée et le recentrage sur le cœur de métier

En faisant participer le secteur privé, l'État décloisonne sa gestion et réduit l'opacité qui l'entoure. Recourir au secteur privé s'est avéré bénéfique au secteur public pour une question de compétences et de qualité de service.

Toutefois, en confiant le financement d'un bien public et ainsi celui d'un service public à un agent privé, c'est le risque de perte du contrôle que devrait avoir l'État sur le service public qu'il fournit. Dans ce contexte, le service public devient fonction d'une rationalité financière, et l'État peut donner le sentiment de se soumettre à cette curatelle financière. L'enjeu est gros. L'État devra résister, mais jusqu'à quand ?

Le PPP peut être associé à une nouvelle forme de consommation qui s'inscrit dans l'air du temps. Le consommateur n'éprouve plus le besoin de s'approprier le produit, il n'a besoin que de son utilité. Le monde change et les sociétés changent avec lui. Ce nouveau contexte impose d'une manière très indolore des transformations dans les perceptions, les pratiques, les besoins, les craintes, et bien d'autres choses. C'est l'ère de la nouvelle société dite liquide. Concept dû

à Zygmunt Bauman (2013). On peut parler d'effet de mode ou de consommation. La crise du concept de communauté engendre un individualisme effréné, où plus personne n'est le compagnon de route, mais l'antagoniste de l'autre dont il faut se méfier. On serait dans une situation dans laquelle, à défaut de grille de référence, tout se dissout dans une sorte de liquidité. L'individu passe d'un produit de consommation à un autre dans une sorte de bouline erratique. La perte du besoin de propriété et l'apparition de la consommation liquide vont également dans ce sens. Un exemple de ce mode de consommation qui s'est largement démocratisé dans le domaine de l'automobile est la forme de location à longue durée LLD. Cette forme permet aux consommateurs de disposer d'une voiture tout au long de leur vie, s'ils le souhaitent, contre un loyer défini. Le constructeur se charge de la mise à disposition, des réparations, et autres.

Ce nouveau monde est contagieux, l'État est devenu individualiste, courttermiste, il est devenu liquide. Il ne se soucie désormais que de ses modes internes de gestion, il fait appel donc aux établissements financiers privés, à travers des firmes privées pour monter des projets de PPP. Ainsi, il se défait des contraintes quotidiennes de gestion. Cette nouvelle vision des choses et de la consommation va dans l'air du temps, l'État comme tout à chacun n'éprouve plus le besoin de faire, il fait faire. Il ne veut plus faire face aux contraintes liées à l'investissement, il ne veut que l'utilité que procure le bien. Cependant, cette forme de consommation plonge l'État dans une dette éternelle.

Tout cet argumentaire permet au ministère en particulier et l'État d'une manière générale à se recentrer sur son cœur de métier. Notre analyse lexicométrique a démontré que la notion de cœur de métier est centrale dans la perception des fonctionnaires. Le logiciel a généré une classe importante autour des questions en relation avec le cœur de métier. L'externalisation du gardiennage de l'Îlot Saint Germain (ancien siège du ministère de la Défense) a permis aux gendarmes de se consacrer à leurs missions opérationnelles. Il sera intéressant toutefois de veiller à ne pas perdre les compétences. Si, par contre, cette fonction est perçue vraiment comme une fonction à faible valeur ajoutée ou improductive, s'en décharger permet de se concentrer sur ses principales tâches. Voici ce que nous confirme un de nos contacts : « *Le cœur de métier, c'est que c'est quelque chose qui est très compliquée, si vous voulez, vous externalisez la restauration, faut faire attention quand on externalise à ne pas perdre, le savoir-faire, si vous externalisez toute la restauration, ça veut dire qu'il y a plus personne dans le ministère de la Défense qui sait comment faire des repas* ». Un haut responsable nous confirme tout ce qui a été dit de la manière suivante « *Il y a donc effectivement un lien avec euh !! L'interministèrialité et il y avait cette volonté également d'aller démarcher des*

*compétences euh !! Euh !! Dans le secteur privé pour euh !! Gérer cette, cette complexité. Euh !! La rénovation d'un centre euh !! De cette ampleur, et l'exploitation d'un centre de cette ampleur, pouvait se faire beaucoup plus facilement en ayant recours au secteur privé qu'au ministère de la Défense, pour deux, pour deux raisons ; premièrement, on a un ministère de la Défense qui va se recentrer sur son cœur de métier, et donc les fonctions support ont tendance et ont vocation à être externalisées ».* A travers nos autres modes de collecte de données, et en l'occurrence, tout au long de notre observation, nous avons conclu que l'ensemble des cadres du ministère sont favorables à ce type de projet. Ils perçoivent ceci comme un moyen de se recentrer sur son cœur de métier. D'un autre côté, la littérature est abondante en la matière. Une des premières motivations du recours à l'externalisation est le recentrement sur le cœur de métier. Aussi, notre documentation nous a permis de considérer que la délimitation du cœur de métier est une condition importante au lancement du projet. L'arrêté qui encadre l'externalisation pour le ministère de Défense stipule qu'il est nécessaire de délimiter le périmètre de la fonction à externaliser. Cette délimitation est confrontée à la capacité des armées à mener leurs missions principales, donc leur cœur de métier.

Ainsi, ne pas investir des fonds importants dans l'immédiat et le recentrement sur le cœur de métier sont des éléments de légitimité du projet.

Toutefois, cela se fait au prix d'une lourdeur administrative. Le ministère et l'État en général sont des bureaucraties, l'administration y est très procédurale. Afin, de palier à tout éventuel risque, il est mis en place des procédures strictes. Cela représente un poids sur l'efficacité.

### 5.2.3. Une meilleure qualité de service

Il y a toutefois un élément qui nous semble important. Il s'agit de la notion de qualité. Les prestataires privés dégagent certes des marges importantes, mais offrent par ailleurs une qualité de service : *« Oui, le CNSD pour nous est un projet que nous prenons vraiment au sérieux. Nous sommes obligés de rentabiliser les investissements, nous avons des charges et des dettes, mais nous nous offrons au ministère une qualité de service irréprochable ».* La notion de qualité est certes importante, mais comment la mesurer ?

Notre questionnaire nous a permis de mesurer la satisfaction des usagers. Cette satisfaction est la seule variable à notre sens qui permet de considérer la performance de la qualité du service. Nous avons observé que l'ensemble des usagers étaient satisfaits. L'insatisfaction, à des degrés différents, était due à la résistance au changement et non à la qualité rendue. Les usagers les plus jeunes, donc de faible culture d'entreprise, sont très favorables. Les plus anciens sont

résistants. Mais, en matière de qualité de service, la qualité est un vécu. Nous l'avons observé sur le terrain, nous avons les services du CNSD aux usagers et nous avons constaté que la qualité de service est parfaite.

La qualité était un enjeu du projet dès le départ, notre interlocuteur nous le confirme « ....*c'est-à-dire qu'on dit ; l'acheteur, ce n'est pas que celui qui réfléchit à comment mieux capter les ressources du privé du, du, du, du fournisseur, c'est-à-dire moins cher euh ! Donc on a mis qualité, coûts, délais en gros, c'est ça qui nous intéresse.* ». La recherche de la qualité est importante pour tout produit, qu'il soit un bien ou un service. Le CNSD est devenu après la mise en place du PPP un centre qui offre une qualité de service. Cette qualité est suivie en permanence « *c'est mon job de m'assurer que la qualité de service est rendue dans la durée et dans si possible dans les 30 ans* ».

Dans notre cas d'étude, la qualité s'est avérée intéressante sur plusieurs plans. Cela a permis de légitimer le projet. En effet, après s'être rendu compte que le PPP ne dégage pas d'économies budgétaires, la qualité de service devient un moyen de légitimité du projet.

## **Conclusion du cinquième chapitre**

Cette étude empirique a été menée suivant une méthodologie cohérente. Nous avons, dans un premier temps, procédé par une étude descriptive. Notre objectif étant de décrire toute la procédure, afin d'en tirer le plus d'enseignements et de compréhensions possibles. Nous avons remarqué une forte présence procédurale dans la vision de l'État. Une lourdeur administrative est pressentie, sans omettre de dire qu'il s'agisse d'un arsenal réglementaire qui tend à maîtriser les risques. Une réflexion méticuleuse est menée dès les premières phases qui précèdent l'envisagement du projet. Ensuite, des étapes d'études approfondies se succèdent, afin de cerner le projet et d'en déceler les éléments permettant la décision d'externaliser ma fonction ou la mettre en régie rationalisée. Dans la mesure où l'externalisation n'est pas retenue, un mode de gestion rationalisée peut être envisagé. Il s'agit d'une méthode de gestion qui rentre dans le champ de la LOLF.

Par la suite, une méthode interprétativiste a été menée et qui rentre dans notre stratégie de recherche exploratoire. L'objectif était de comprendre le pourquoi et le comment d'un projet de partenariat public privé. Le cas du CNSD est un projet qui prend la forme d'un contrat de partenariat. Sur 30 ans, la gestion du centre est confiée à un partenaire privé.

Notre logiciel d'analyse a fait ressortir du corpus, des résultats intéressants. Il a généré cinq classes selon la récurrence des locutions dans le texte. La lourdeur administrative du lancement du PPP et son pilotage sont les éléments négatifs du projet. L'enjeu financier d'économies n'a pas été atteint et les coûts risquent encore de déraiser, mais le cœur de métier et le savoir-faire sont les éléments d'intérêt les plus cités, ce qui nous amène à les considérer comme des éléments centraux. Les compétences et la qualité sont au cœur du projet.

La décision d'externaliser a été *à priori* motivée par une volonté de réduction des coûts qui n'a pas été atteinte. Les compétences se sont avérées les plus appropriées pour répondre au besoin de légitimité du PPP. Toutefois, la seule notion de compétences s'avère insuffisante pour expliquer à elle seule le lancement d'un tel projet. Il s'agit d'enjeu plus profond que cela qui ressort de l'analyse de la littérature. Devant des coupes budgétaires importantes, le PPP permet à l'État de réaliser des projets sans lever de fonds dans l'immédiat quitte à ne plus être propriétaire. Dans un contexte de société liquide (Bauman, 2007), il n'est pas important de détenir le bien, l'usufruit qu'il génère suffit amplement à assouvir les besoins sociaux. L'État n'a pas besoin de s'encombrer d'un investissement lourd.

## **CONCLUSION GÉNÉRALE**

Nous avons vu tout au long de ce travail de thèse, d'une manière cohérente, les implications d'une opération stratégique d'externalisation. Notre but était de comprendre ce qu'est réellement un projet d'externalisation. Dans un contexte public, les partenariats public-privé ont été détaillés et abordés en profondeur. Nous avons cherché à comprendre les vraies motivations et la légitimité d'un projet de partenariat public-privé. Pour répondre à notre problématique de départ, nous avons adopté un raisonnement inductif. Nous avons pris comme terrain d'étude le Centre National des Sports de la Défense. Nous avons également consulté la littérature sur les sujets des PPP opérés en France ou dans d'autres pays.

Nous avons déterminé, à travers un premier chapitre, ce qu'est une externalisation et ce qu'est le cœur de métier avec toute la difficulté à le délimiter. Aussi, la fonction souhaitée à l'externalisation, qu'elle soit stratégique, annexe ou encore cœur de métier nécessite une décision stratégique et orientée vers le long terme. Un contrôle est nécessaire en amont et en aval du projet. Une contractualisation durable requiert en outre une réelle attention et un diagnostic pluridisciplinaire. L'externalisation, aboutie, représente une forme organisationnelle nouvelle, complexe et innovante. Nous avons, par ailleurs, typologisé l'externalisation selon la stratégie et selon la contractualisation. Selon la stratégie, on dénombre des externalisations de fonctions en relation directe avec le cœur de métier et d'autres éloignées ou déconnectées du cœur de métier.

La gestion des affaires de l'État a été par la suite abordée, dans le second chapitre. Par un retour dans l'histoire, nous avons vu quelle était la gestion de l'État et son évolution. Cette transformation à travers le temps a donné à la gestion publique toute sa robustesse. Ce paradoxe qui apparaît entre fragilité et robustesse de la gestion publique a donné lieu à l'émergence du NPM. Le secteur privé est devenu un modèle pour la gestion publique, mais l'État est également déterminant pour la croissance du secteur privé. Cette interdépendance qui répond à un contexte institutionnel nous a semblé intéressante. En effet, nous avons observé des activités d'externalisations dans les deux secteurs à travers le temps, mais le secteur privé en a pris une large avance.

Les organisations publiques se sont avérées parfaitement adaptées pour un projet d'externalisation. À ce titre, nous avons vu les différentes formes de PPP, selon la législation française et selon le contexte du contrat. Le New Public Management encadre, en effet, les

formes de PPP qui apparaissent fréquemment dans la littérature et sur le terrain. Toutefois, une étude plus conséquente est de rigueur, la mobilisation d'outils de gestion appropriés devrait en garantir la réalisation et la pérennité. Le contrôle de gestion nous semble central dans cette perspective, ainsi, nous l'avons baptisé, garant de l'externalisation.

La recherche de la légitimation des institutions publiques ne peut se faire qu'à travers une attention particulière aux ressources. Il s'agit d'une amélioration de la qualité accompagnée d'une réduction des coûts, cela sera à même d'envoyer un signal au contribuable afin qu'il soit rassuré de l'optimisation des dépenses publiques. Les politiques publiques seront ainsi en mesure de réduire leur pression d'agence. De même, le transfert d'une partie du périmètre de l'État serait un gain dans celui du privé, source de croissance. La régulation demeure primordiale pour garder un œil sur les éventuels dérapages.

Par ailleurs, à travers un troisième chapitre, nous avons vu que, sous un angle théorique, l'externalisation est expliquée par nos théories explicatives. Nous avons identifié que l'environnement offre des compétences que l'organisation publique devrait mobiliser, ainsi des coûts de transactions, devrait être appréhendée en profondeur. D'autres coûts, liés à la relation d'agence, au comportement utilitariste, à la cessibilité et à la transmission des droits à la décision sont identifiés.

En outre, après avoir dressé un comparatif entre nos théories explicatives, nous avons acquis une compréhension profonde sur la conduite d'un projet d'externalisation. Nous pouvons ainsi approcher notre terrain avec un background théorique et pragmatique.

Enfin, nous sommes revenus sur notre décision relative à l'externalisation, expliquée en détail par notre cadre théorique. Nous avons été confrontés à une difficulté d'explication par la TCT, ainsi la théorie des ressources nous a été un complément pour arriver à conclure qu'il est dommageable de renoncer à une opportunité offerte par l'environnement. Les contrats relationnels sont appropriés à ce type de projet.

La deuxième partie de ce travail a été consacrée à notre étude empirique. Le quatrième chapitre explique notre positionnement méthodologique. Notre intérêt à la méthodologie est motivé par le souci de mener une étude cohérente avec les attentes académiques. Nous nous sommes positionnés épistémologiquement pour justifier la méthodologie retenue. On s'est identifié dans le paradigme constructiviste eu égard à notre stratégie de recherche. En effet, nous avons mené une étude de cas, et à ce titre notre recherche est considérée comme qualitative en adoptant un

raisonnement inductif. Nous avons fait le choix de procéder par une triangulation de quatre modes de collecte de données. Des entretiens, un questionnaire, de la documentation et une observation nous ont permis d'acquérir les éléments nécessaires à notre analyse. Nous avons construit un corpus après codage des informations. Ce corpus a été analysé par le logiciel d'analyse textuelle Alceste.

Un cinquième, et dernier, chapitre a été consacré à notre étude de cas. Nous avons étudié le Centre National des Sports de la Défense. Nous avons, dans un premier temps, mené une étude descriptive de la mise en œuvre du projet d'externalisation. Nous avons ainsi expliqué les différentes phases de la réflexion au lancement. Ensuite, une étude exploratoire de notre étude de cas a été lancée. L'analyse de notre corpus a fait émerger cinq classes. Il s'agit de la lourdeur administrative, le cœur de métier, le savoir-faire et la conduite. Ceci nous a permis en amont de faire ressortir les éléments de base de notre analyse. Nous avons complété notre étude par un questionnaire pour mesurer la perception et la satisfaction des usagers. L'observation et la documentation nous ont permis dans le même temps d'avoir un regard plus élargi du sujet.

Nous avons abordé les problèmes culturels en relation avec le changement imposé par le PPP. Ces problèmes culturels ont été confrontés à la notion de changement. Ainsi, nous avons discuté le changement et ce qu'il engendre comme résistance. La conduite du changement nous a semblé appropriée pour maîtriser cette métamorphose organisationnelle. Nous avons expliqué, par ailleurs, que l'intérêt des protagonistes du projet serait en lien direct avec les compétences et la qualité plus qu'avec les coûts.

Cette recherche a démontré que l'externalisation sous cette forme ne permet pas de dégager des économies. Quoique les études et analyses de pré-lancement stipulent le contraire, la réalité en dit autrement. Cependant, nous n'allons pas pour autant d'un coup de revers considérer les PPP comme étant improductifs. Nous en avons trouvé plus d'avantages que d'inconvénients.

Nous concluons par cette étude que la recherche de l'amélioration de la qualité permet de légitimer le projet. Un autre élément qui nous a semblé pertinent et que nous avons démontré, c'est celui du recentrement sur le cœur de métier. En effet, les PPP permettent au ministère de remplir la condition nécessaire à la mise en place d'une externalisation, à savoir ne pas compromettre les missions opérationnelles. Mieux encore, les PPP se sont avérés intéressants dans la mesure où ils permettent au ministère de se défaire de la contrainte de gestion d'une activité qui concerne peu son cœur de métier.

Pour revenir aux questions financières, les PPP permettent de lancer des projets sans débloquer de fonds. Faire appel aux ressources du secteur privé est pour l'État et les établissements publics une alternative au recours à des financements par le biais des budgets. D'une part, il s'agit d'un facilitateur de lancement de projet, et d'autre part, c'est une nouvelle forme de consommation. Par ce nouveau mode de consommation, l'État se défait des contraintes traditionnelles liées aux budgets d'équipements. Il paie un loyer annuel sans se soucier du reste, même si cela se fait au risque de payer plus cher. Cette société liquide qui émerge impose un mode de consommation à tous. En effet, un nouveau monde est imposé aux institutions. Ce nouveau monde a fait apparaître une forme de consommation jamais vécue par les organisations. Le monde est devenu liquide.

Ainsi, l'État se légitime à travers une amélioration du service public même s'il n'est pas à même de lancer de grands projets. Ainsi, il améliore par la même occasion la qualité de service. Dans le même temps, nous concluons que la vraie légitimité des PPP est de reporter la dépense publique et l'étaler dans le temps. Encore faut-il pour cela que les PPP réussissent.

#### Apports de la recherche

Ce travail doctoral contribue à enrichir le savoir à différents niveaux. Il sert à accompagner les protagonistes d'un projet d'externalisation, dès sa phase de réflexion. La démarche théorique est en outre un apport pour enrichir la littérature. Enfin, une présentation méthodologique de ce que pourraient être les recherches en sciences de gestion est un apport pour les études académiques dans ce champ.

##### 1. Apports managériaux

La déconstruction et l'analyse du concept permettent d'appréhender, d'une manière profonde, ce qu'est une externalisation, et plus particulièrement un PPP. Le pont mis en valeur entre les notions de management et celles de la macro-économie permet de mieux comprendre la légitimation des actes de gestion de l'État. En effet, ce travail se positionne au niveau méso de l'économie.

- Pour les managers et fonctionnaires protagonistes d'un projet de PPP

Nous proposons ce travail comme un guide qui offre des facteurs-clés de succès aux managers et aux fonctionnaires, protagonistes d'un projet d'externalisation, du juriste au manager en passant par le financier. La compréhension profonde du phénomène permet de maîtriser ce type d'externalisation sur plusieurs plans. Il s'agit de comprendre les motivations et la légitimité de

cette forme d'externalisation, les enjeux et les risques, la conduite à tenir et enfin la portée. Nous avons abordé le sujet dans toute sa complexité, ce qui a permis d'avoir une expertise sur tous les aspects.

- Pour le législateur

Ce travail est par ailleurs un outil de référence pour le législateur. La compréhension des enjeux des PPP permet d'arriver à mettre en place des textes en phase avec la réalité, d'une part et d'autre part, avec les enjeux et la portée du projet.

## 2. Apports théoriques

D'ordinaire, les projets d'externalisation font un appel naturel à la réduction des coûts de transaction, largement expliquée par la théorie des coûts de transaction. Ce travail doctoral propose une autre vision, celle des ressources dans le contexte d'un monde liquide.

La complémentarité des théories mobilisées est minutieusement expliquée dans cette recherche. La relation d'agence est prise en compte et tient une place centrale. D'autre part, ce travail propose une validation théorique dans un autre contexte.

## 3. Apports méthodologiques

La méthodologie suivie lors de l'élaboration de ce travail apporte un plus en matière de méthodologie. D'une part, l'approfondissement des notions méthodologiques adaptées aux sciences de gestion permet, à qui veut, de comprendre comment mener une recherche dans ce domaine. Et d'autre part, la complémentarité de la méthode qualitative et quantitative permet d'avoir des éléments de réponse plus pertinents à nos questionnements de départ.

### Limites de la recherche

Comme toute étude qualitative et en particulier l'étude de cas, il n'est pas possible de généraliser les résultats. Une étude de plusieurs cas sera intéressante dans la mesure où elle permettra une généralisation. D'autre part, une comparaison entre les coûts de la mise en PPP d'une fonction et ceux inhérent à son maintien en régie sera pertinente.

## BIBLIOGRAPHIE

- ABERNETHY, Margaret A. et STOELWINDER, Johannes U. The role of professional control in the management of complex organizations. *Accounting, Organizations and Society*, 1995, vol. 20, no 1, p. 1-17.
- AIRD, Charles L. et SAPPENFIELD, Derek. IT the'enabler'of global outsourcing. *Financial Executive*, 2009, vol. 25, no 5, p. 62-64.
- AISSA, H. B. Quelle méthodologie de recherche appropriée pour une construction de la recherche en gestion. In : *Actes de la XI<sup>e</sup> Conférence de l'Association Internationale de Management Stratégique*. 2001. p. 13-14.
- ALBER, Alex. Management et nouvelle gestion publique: limites et paradoxes de l'imitation du privé. *La nouvelle revue du travail*, 2013, no 2.
- ANDERSON, Erin et COUGHLAN, Anne T. *Channel management: structure, governance, and relationship management*. London: Sage Publications, 2002.
- ANDREWS, Rhys et VAN DE WALLE, Steven. New Public Management and citizens' perceptions of local service efficiency, responsiveness, equity and effectiveness. *Public Management Review*, 2013, vol. 15, no 5, p. 762-783.
- ANG, Soon et INKPEN, Andrew C. Cultural intelligence and offshore outsourcing success: A framework of firm-level intercultural capability. *Decision Sciences*, 2008, vol. 39, no 3, p. 337-358.
- APOSTOLIDIS, Thémis. Représentations sociales et triangulation: enjeux théorico-méthodologiques. *Hors collection*, 2007, p. 13-35.
- ARON, Ravi, CLEMONS, Eric K., et REDDI, Sashi. Just right outsourcing: understanding and managing risk. *Journal of management information systems*, 2005, vol. 22, no 2, p. 37-55
- ARRÈGLE, J.-L. Analyse Resource Based et identification des actifs stratégiques. *Revue française de gestion*, 1996, no 108, p. 25-36.
- BAJPAI, Nirupam, SACHS, Jeffrey D., ARORA, Rohit, et al. Global services sourcing: Issues of cost and quality. 2004.
- BARNEY, Jay B. et CLARK, Delwyn N. *Resource-based theory: Creating and sustaining competitive advantage*. Oxford University Press on Demand, 2007.
- BARNEY, Jay B. Firm resources and sustained competitive advantage. In : *Economics Meets Sociology in Strategic Management*. Emerald Group Publishing Limited, 2000. p. 203-227.
- BARREYRE, P. Y. The concept of 'impartition' policies: a different approach to vertical integration strategies. *Strategic management journal*, 1988, vol. 9, no 5, p. 507-520.
- BARTHÉLÉMY, Jérôme et DONADA, Carole. Décision et gestion de l'externalisation. *Revue française de gestion*, 2007, no 8, p. 101-111.
- BARTHÉLÉMY, Jérôme et DONADA, Carole. L'externalisation: un choix stratégique. *Revue française de gestion*, 2007, no 8, p. 97-99.

- BARTHÉLÉMY, Jérôme. L'externalisation: une forme organisationnelle nouvelle. *Communication à l'Association Internationale du Management Stratégique*, mai, 1999.
- BARTHÉLÉMY, Jérôme. La renégociation des contrats d'externalisation: une analyse empirique. *Revue Finance Contrôle Stratégie*, 2006, vol. 9, no 2, p. 5-29.
- BAUMAN, Zygmunt. *Liquid modernity*. John Wiley & Sons, 2013.
- BENLAHCEN TLEMÇANI, Mohamed. Le secteur public dans les pays en développement face au défi du "moins d'État". *Politiques et management public*, 1993, vol. 11, no 3, p. 45-62.
- BERTHET, Thierry. Externalisation et gouvernance territoriale des politiques actives de l'emploi. *Revue française de socio-économie*, 2010, no 2, p. 131-148.
- BEUGRÉ, Constant D., ACAR, William, et BRAUN, William. Transformational leadership in organizations: an environment-induced model. *International Journal of Manpower*, 2006, vol. 27, no 1, p. 52-62.
- BEZES, Philippe, DEMAZIÈRE, Didier, LE BIANIC, Thomas, *et al.* New Public Management et professions dans l'État: au-delà des oppositions, quelles recompositions?. *Sociologie du travail*, 2011, vol. 53, no 3, p. 293-348.
- BHASIN, M. L. Corporate accounting scandal at Satyam: A case study of India's enron. *European Journal of Business and Social Sciences*, 2013, vol. 1, no 12, p. 25-47
- BHERER, Laurence. Les relations ambiguës entre participation et politiques publiques. *Participations*, 2011, vol. 1, no 1, p. 105-133.
- BIÉTRY, Franck. Changement et théorie néo-institutionnelle: le cas des relations collectives françaises. *Revue Finance Contrôle Stratégie*, 2005, vol. 8, no 2, p. 65-97.
- BOLLECKER, Marc et AZAN, Wilfrid. L'importation de cadres théoriques dans la recherche en contrôle. *Comptabilité-Contrôle-Audit*, 2009, vol. 15, no 2, p. 61-86.
- BONTEMS, Philippe et ROTILLON, Gilles. *L'économie de l'environnement*. La Découverte, 2010.
- BOULLANGER, Hervé. L'audit interne dans le secteur public. *Revue française d'administration publique*, 2014, no 4, p. 1029-1041.
- BOUQUIN, Henri. *Les fondements du contrôle de gestion: Que sais-je? § n° 2892*. Presses universitaires de France, 2011.
- BOURDEAUX, Gautier. L'externalisation dans le secteur bancaire. *Humanisme et Entreprise*, 2008, vol. 289, no 4, p. 9-28.
- BOURDIEU, Pierre. Esprits d'État [Genèse et structure du champ bureaucratique]. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1993, vol. 96, no 1, p. 49-62.
- BOURGUIGNON, Annick, JENKINS, Alan, *et al.* Changer d'outils de contrôle de gestion? De la cohérence instrumentale à la cohérence psychologique. *Finance Contrôle Stratégie*, 2004, vol. 7, no 3, p. 31-61.
- BOYER, Luc et EQUILBEY, Noël. *Histoire du management*. 1990.

- BOYER, Robert et SCHMEDER, Geneviève. Division du travail, changement technique et croissance. Un retour à Adam Smith. *Revue française d'économie*, 1990, vol. 5, no 1, p. 125-194.
- BRADBURY, Mark D. et WAECHTER, G. David. Extreme outsourcing in local government: At the top and all but the top. *Review of Public Personnel Administration*, 2009, vol. 29, no 3, p. 230-248.
- BRAVARD, Jean-Louis et MORGAN, Robert. *Smarter outsourcing: An executive guide to understanding, planning and exploiting successful outsourcing relationships*. Pearson Education, 2006.
- BRAVARD, Jean-Lxs et MORGAN, Robert. *Réussir une externalisation*. Village mondial, 2007.
- BRYSON, John M., CROSBY, Barbara C., et STONE, Melissa Middleton. The design and implementation of Cross-Sector collaborations: Propositions from the literature. *Public administration review*, 2006, vol. 66, no s1, p. 44-55.
- BRULHART, Franck, GUIEU, Gilles, et MALTESE, Lionel. Théorie des ressources. *Revue française de gestion*, 2010, no 5, p. 83-86.
- BRYMAN, Alan, BRESNEN, Michael, BEARDSWORTH, Alan, *et al.* Qualitative research and the study of leadership. *Human relations*, 1988, vol. 41, no 1, p. 13-29.
- BUTLER, Michael James Richard. *The rise and rise of the new public management*. 2000. Thèse de doctorat. University of Warwick.
- CARMEL, Erran et AGARWAL, Ritu. The maturation of offshore sourcing of information technology work. In : *Information systems outsourcing*. Springer, Berlin, Heidelberg, 2006. p. 631-650.
- CARMEL, Erran et TJIA, Paul. *Offshoring information technology: Sourcing and outsourcing to a global workforce*. Cambridge University Press, 2005.
- CATELLIN, Sylvie. L'abduction: une pratique de la découverte scientifique et littéraire. *Hermès, La Revue*, 2004, vol. 39, no 2, p. 179-185.
- CHARREAUX, Gérard. La théorie positive de l'agence: positionnement et apports. *Revue d'économie industrielle*, 2000, vol. 92, no 1, p. 193-214.
- CHESNAIS, François. Les dettes illégitimes. *Quand les banques font main basse sur les politiques publiques, Paris: Raisons d'Agir*, 2011.
- CHATELIN, Céline. *Privatisation et architecture organisationnelle: une contribution à la théorie de la gouvernance à partir d'une approche comparative des formes organisationnelles publiques et privées*. 2001. Thèse de doctorat. Dijon.
- CHEVALLIER, Jacques et LOSCHAK, Danièle. Rationalité juridique et rationalité managériale dans l'administration française. *Revue française d'administration publique*, 1982, vol. 24, p. 679-720.

- CHUA, Wai Fong. Experts, networks and inscriptions in the fabrication of accounting images: a story of the representation of three public hospitals. *Accounting, Organizations and Society*, 1995, vol. 20, no 2, p. 111-145.
- COASE, Ronald H., GILLIS, Xavier, et THIÉBAULT, Cécile. La nature de la firme. *Revue française d'économie*, 1987, vol. 2, no 1, p. 133-163.
- COEURDEROY, R. et QUÉLIN, B. La Théorie des coûts de transaction: fondements théoriques et implications managériales. *Laroche, H. et J.-P. Mioche, Repenser la stratégie, Vuibert*, 1997, p. 26-60.
- CONNER, Kathleen R. A historical comparison of resource-based theory and five schools of thought within industrial organization economics: do we have a new theory of the firm?. *Journal of management*, 1991, vol. 17, no 1, p. 121-154.
- CORBETT, Michael F. The outsourcing revolution. *Why it makes sense and how to do it right, A Dearborn trade Publishing: Chicago*, 2004.
- DE SECONDAT MONTESQUIEU, Charles-Lxs. *L'esprit des lois par Montesquieu*. Lavigne, 1844.
- DECHOW, Niels, GRANLUND, Markus, et MOURITSEN, Jan. Management control of the complex organization: relationships between management accounting and information technology. *Handbooks of Management Accounting Research*, 2006, vol. 2, p. 625-640.
- DEMEESTÈRE, René. Y-a-t-il une spécificité du contrôle de gestion dans le secteur public?. *Politiques et management public*, 1989, vol. 7, no 4, p. 33-45.
- DESRIEUX, Claudine. La gestion contractuelle des services publics. *Revue économique*, 2008, vol. 59, no 3, p. 451-461.
- DESREUMAUX, Alain. Nouvelles formes d'organisation et évolution de l'entreprise. *Revue française de gestion*, 1996, no 107, p. 86-108
- DO, Kim Lien. *L'exploration du dialogue de Bohm comme approche d'apprentissage: une recherche collaborative*. 2003. Thèse de doctorat. Université Laval.
- DONADA, Carole et DOSTALER, Isabelle. Les déterminants de la résistance des fournisseurs face aux exigences de la flexibilité de leurs clients. In : *WIVème Conférence Internationale de Management Stratégique*. 2005.
- DRUMAUX, Anne. La performance du secteur public: un audit des audits. *Politiques et management public*, 1989, vol. 7, no 1, p. 163-185.
- DUMEZ, Hervé. Qu'est-ce que l'abduction, et en quoi peut-elle avoir un rapport avec la recherche qualitative?. *Le libellio d'Aegis*, 2012, vol. 8, no 3, p. 3-9.
- DUNLEAVY, Patrick et HOOD, Christopher. From old public administration to new public management. *Public money & management*, 1994, vol. 14, no 3, p. 9-16.
- DUNLEAVY, Patrick, MARGETTS, Helen, BASTOW, Simon, et al. New Public Management is dead—long live digital-era governance. *Journal of public administration research and theory*, 2006, vol. 16, no 3, p. 467-494.

- DURAN, Patrice et THOENIG, Jean-Claude. L'État et la gestion publique territoriale. *Revue française de science politique*, 1996, p. 580-623.
- DURAND, Thomas. L'alchimie de la compétence. *Revue française de gestion*, 2006, no 1, p. 261-292.
- EDGAR, Morin. Introduction à la pensée complexe. *ESF, Paris*, 1990.
- ELMUTI, Dean et KATHAWALA, Yunus. The effects of global outsourcing strategies on participants' attitudes and organizational effectiveness. *International Journal of Manpower*, 2000, vol. 21, no 2, p. 112-128.
- ENGEL, Pascal. La théorie de l'identité personnelle de Parfit. 2001.
- ENGELS, Xavier, HÉLY, Mathieu, PEYRIN, Aurélie, *et al.* De l'intérêt général à l'utilité sociale: la reconfiguration de l'action publique entre État, associations et participation citoyenne. 2006.
- ESPING-ANDERSEN, Gøsta et PALIER, Bruno. *Trois leçons sur l'État-providence*. Paris : Seuil, 2008.
- EYMERI-DOUZANS, Jean-Michel. Les réformes administratives en Europe: Logiques managériales globales, acclimations locales. *Pyramides. Revue du Centre d'études et de recherches en administration publique*, 2008, no 15, p. 71-94.
- FANN, Kuang Tih. *Peirce's theory of abduction*. Springer Science & Business Media, 2012.
- FAVOREU, Christophe. Légitimité, contenu et nature du management stratégique public: le cas des démarches stratégiques urbaines. In : *Actes de la X e conférence de l'Association Internationale de Management Stratégique*. 2001.
- FERLIE, Ewan, LYNN, Laurence E., et POLLITT, Christopher (ed.). *The Oxford handbook of public management*. Oxford Handbooks Online, 2007.
- FORBES, Melissa, HILL, Carolyn J., et LYNN JR, Laurence E. Public management and government performance: An international review. *Public service performance: Perspectives on measurement and management*, 2006, p. 254-274.
- FORD, Robert et PORET, Pierre. Infrastructures et productivité du secteur privé. *Revue économique*, 1991, vol. 17, p. 69-95.
- FORTIN, Robin. *Comprendre la complexité: introduction à La Méthode d'Edgar Morin*. Presses Université Laval, 2005.
- FOSS, Nicolai J. Knowledge-based approaches to the theory of the firm: Some critical comments. *Organization science*, 1996, vol. 7, no 5, p. 470-476.
- FRÉRY, Frédéric et LAW-KHENG, Florence. La réinternalisation, chaînon manquant des théories de la firme. *Revue française de gestion*, 2007, no 8, p. 163-179.
- FRIEDBERG, Erhard. Le pouvoir et la règle. 1993.
- GANDJA, Serge Valant. *Les décisions comptables d'externalisation comme support des choix stratégiques*. 2010. Thèse de doctorat. Bordeaux 4.

- GHIGLIONE, Rodolphe et MATALON, Benjamin. *Les enquêtes sociologiques*. Colin, 1978.
- GHODESWAR, Bhimrao et VAIDYANATHAN, Janardan. Business process outsourcing: an approach to gain access to world-class capabilities. *Business process management journal*, 2008, vol. 14, no 1, p. 23-38.
- GHOZZI, Houda. L'approche par les ressources et les compétences en tant que théorie de la firme: apports, limites et aménagements nécessaires. In : *AIMS Nice*. 2008.
- GIBERT, Patrick. Management public, management de la puissance publique. *Politiques et management public*, 1986, vol. 4, no 2, p. 89-123.
- GILBERT, Paul et LEAHY, Robert L. (ed.). *The therapeutic relationship in the cognitive behavioral psychotherapies*. Routledge, 2007.
- GIBERT, Patrick. Un ou quatre managements publics?. *Politiques et management public*, 2008, vol. 26, no 3, p. 7-23.
- GILLEY, K. Matthew et RASHEED, Abdul. Making more by doing less: an analysis of outsourcing and its effects on firm performance. *Journal of management*, 2000, vol. 26, no 4, p. 763-790.
- GOSSE, Béangère, SARGIS, Caroline, PRIMONT, Pierre-Antoine, et al. Les stratégies d'Externalisation: Opérationnalisation et changements organisationnels. *Les Cahiers de la Recherche, CLAREE, UPRES-A CNRS*, 2000, vol. 8020.
- GREAVAR, Maurice F. *Strategic outsourcing: a structured approach to outsourcing decisions and initiatives*. AMACOM Div American Mgmt Assn, 1999.
- GRIM-YEFSAH, Malika. *Gestion des connaissances et externalisation informatique. Apports managériaux et techniques pour l'amélioration du processus de transition: Cas de l'externalisation informatique dans un EPST*. 2012. Thèse de doctorat. Université Paris Dauphine-Paris IX.
- GUENOUN, Denis. Sur les (prétendues) sorties du (prétendu) communisme en Europe. *Lignes*, 1993, no 1, p. 126-136.
- GUENOUN, Marcel, MEYSSONNIER, François, et TURC, Emil. Les démarches de réduction des coûts dans les collectivités territoriales françaises: enjeux et état des lieux. 2015.
- GUIENNET, Florence et SAUVAGE, Thierry. Proposition d'un modèle d'externalisation des activités achats. *Management & Avenir*, 2009, vol. 24, no 4, p. 103-122.
- GUPTA, Purnima et RAJPUT, Nitendra. Two-stream emotion recognition for call center monitoring. In : *Eighth Annual Conference of the International Speech Communication Association*. 2007.
- HAMMERSLEY, Martyn. Deconstructing the qualitative-quantitative divide. 1992.
- HARRIBEY, Jean-Marie. André Orléan, L'empire de la valeur, Refonder l'économie, Paris, Seuil, 2011. *Revue de la régulation*, 2011, no 10, p. 2.
- HARRIBEY, Jean-Marie. Le bien commun est une construction sociale. Apports et limites d'Elinor Ostrom. *L'Économie politique*, 2011, vol. 49, no 1, p. 98-112.

- HENNINGER, Maureen. The value and challenges of public sector information. *Cosmopolitan Civil Societies: An Interdisciplinary Journal*, 2013, vol. 5, no 3, p. 75-95.
- HERZBERG, Frederick, MAUSNER, Bernard, et SNYDERMAN, Barbara Bloch. *The motivation to work*. Transaction publishers, 2011.
- HESS, Michael et ADAMS, David. Innovation in public management: The role and function of community knowledge. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 2007, vol. 12, no 1, p. 1-20.
- HOFSTEDE, Geert. Culture and organizations. *International Studies of Management & Organization*, 1980, vol. 10, no 4, p. 15-41.
- HOOD, Christopher et PETERS, Guy. The middle aging of new public management: into the age of paradox?. *Journal of public administration research and theory*, 2004, vol. 14, no 3, p. 267-282.
- HULT, Karen M. et WALCOTT, Charles. Le modelage de l'organisation: un problème de politique publique. *Politiques et management public*, 1991, vol. 9, no 1, p. 67-96.
- HUYNH, Thi Ngoc Vân. *L'externalisation de la fonction comptable: une analyse processuelle de la décision et de la gestion*. 2010. Thèse de doctorat. Lille 1.
- IRIBARNE, Philippe, et al. La logique de l'honneur: gestion des entreprises et traditions nationales. *Paris: Seuil*, 1989.
- JENSEN, Paul H. et STONECASH, Robin E. The efficiency of public sector outsourcing contracts: a literature review. 2004.
- JIANG, Bin et QURESHI, Amer. Research on outsourcing results: current literature and future opportunities. *Management Decision*, 2006, vol. 44, no 1, p. 44-55.
- KAKABADSE, Andrew et KAKABADSE, Nada. Trends in outsourcing:: Contrasting USA and Europe. *European management journal*, 2002, vol. 20, no 2, p. 189-198.
- KAKABADSE, Nada K., KAKABADSE, Andrew, et KOUZMIN, Alexander. After the re-engineering: Rehabilitating the ICT factor in strategic organizational change through outsourcing. *Problems and Perspectives in Management*, 2005, vol. 1, no 2005, p. 55-71.
- KAKUMANU, Prasad et PORTANOVA, Anthony. Outsourcing: Its benefits, drawbacks and other related issues. *Journal of American Academy of Business*, 2006, vol. 9, no 2, p. 1-7.
- KALIMULLAH, Nazmul Ahsan, ASHRAF, K. M., et ASHADUZZAMAN, M. N. New public management: Emergence and principles. *Bup Journal*, 2012, vol. 1, no 1, p. 1-22.
- KERAUDREN, Philippe. Le Nouveau Management Public en Grande-Bretagne depuis 1979: un échec relatif. *Revue française de science politique*, 1993, vol. 43, no 4, p. 655-672.
- KEYNES, John Maynard. De l'autosuffisance nationale. 2006.
- KEYNES, John Maynard. *General theory of employment, interest and money*. Atlantic Publishers & Dist, 2016.
- KISHORE, Rajiv et HERATH, Tejaswini. Offshore outsourcing: Risks, challenges, and potential solutions. *Information Systems Management*, 2009, vol. 26, no 4, p. 312-326.

- KOENIG, Gérard (ed.). *De nouvelles théories pour gérer l'entreprise du XXI<sup>e</sup> siècle*. 1999.
- KREMIC, Tibor, ICMELI TUKEL, Oya, et ROM, Walter O. Outsourcing decision support: a survey of benefits, risks, and decision factors. *Supply Chain Management: an international journal*, 2006, vol. 11, no 6, p. 467-482.
- KREMIC, Tibor et TUKEL, Oya Icmeli. Assisting public organisations in their outsourcing endeavours: a decision support model. *International Journal of Integrated Supply Management*, 2006, vol. 2, no 4, p. 383-406.
- KUMAR, Sameer et EICKHOFF, Jason H. Outsourcing: when and how should it be done?. *Information knowledge systems management*, 2005, vol. 5, no 4, p. 245-259.
- LA VILLARMOIS, O., TONDEUR, Hubert, et VÂN HUYNH, Thi Ngoc. L'externalisation de la fonction comptable et financière: définition et facteurs explicatifs. *Cahiers de la Recherche du CLAREE.[sans numérotation.]*, 2003, p. 1-15.
- LAFERRIÈRE, Firmin Julien. *Cours de droit public et administratif par MF Laferrière*. Joubert Librairie-Editeur, 1841.
- LAMBERT, Alain et MIGAUD, Didier. La loi organique relative aux lois de finances (LOLF): levier de la réforme de l'État. *Revue française d'administration publique*, 2006, no 1, p. 11-14.
- LAMBERT, Caroline et SPONEM, Samuel. La fonction contrôle de gestion: proposition d'une typologie. *Comptabilité-Contrôle-Audit*, 2009, vol. 15, no 2, p. 113-144.
- LAMBERT, Caroline. *La fonction contrôle de gestion. Contribution à l'analyse de la place des services fonctionnels dans l'organisation*. 2005. Thèse de doctorat. Université Paris Dauphine-Paris IX.
- LARBI, George A. *The New Public Management approach and crisis states*. Geneva : United nations research institute for social development, 1999.
- LAUFER, Romain et BURLAUD, Alain. *Management public*. Dalloz, 1980.
- LAUFER, Romain. Gouvernabilité et management des systèmes administratifs complexes. *Politiques et management public*, 1985, vol. 3, no 1, p. 25-48.
- LAWRENCE, Paul R. et LORSCH, Jay W. Differentiation and integration in complex organizations. *Administrative science quarterly*, 1967, p. 1-47.
- LAWRENCE, Paul R., LORSCH, Jay W., et GARRISON, James S. *Organization and environment: Managing differentiation and integration*. Boston, MA : Division of Research, Graduate School of Business Administration, Harvard University, 1967.
- LE MOIGNE, J. L. Le constructivisme, t1: Les fondements; t. 2: Les épistémologies, Paris, ESF, coll. *Communication et Complexité*, 1995.
- LE MOIGNE, Jean-Lxs. Les épistémologies constructivistes. 1995.
- LEAVY, Brian. Outsourcing strategies: opportunities and risks. *Strategy & Leadership*, 2004, vol. 32, no 6, p. 20-25
- LE MOIGNE, Jean-Lxs. L'étude de la constitution des connaissances valables. *Que sais-je?*, 2012, vol. 4, p. 3-12.

- LUSTGARTEN, Jonathan L., GOPALAKRISHNAN, Vanathi, GROVER, Himanshu, *et al.* Improving classification performance with discretization on biomedical datasets. In : *AMIA annual symposium proceedings*. American Medical Informatics Association, 2008. p. 445.
- MAHMOODZADEH, E., JALALINIA, Sh, et NEKUI YAZDI, F. A business process outsourcing framework based on business process management and knowledge management. *Business Process Management Journal*, 2009, vol. 15, no 6, p. 845-864.
- MANI, Deepa, BARUA, Anitesh, et WHINSTON, Andrew B. Successfully governing business process outsourcing relationships. *MIS Quarterly Executive*, 2006, vol. 5, no 1
- MANNING, Stephan, LEWIN, Arie Y., et SCHUERCH, Marc. The stability of offshore outsourcing relationships. *Management International Review*, 2011, vol. 51, no 3, p. 381-406.
- MARCUS, George E. et HANSON, Russell L. (ed.). *Reconsidering the democratic public*. Penn State Press, 2010.
- MARIN, Pierre. *Analyse des effets des pratiques de mutualisation sur la performance des organisations publiques locales: le cas des Services départementaux d'incendie et de secours*. 2014. Thèse de doctorat. Pau.
- MARTINEAU, Régis. La légitimité du Management Public: l'apport de la lecture d'Adam Smith. *Gestion et Management Publics*, 2006, vol. 4.
- MATTRET, Jean-Bernard. *La nouvelle comptabilité publique*. LGDJ-Lextenso, 2010.
- MAYRHOFER, Ulrike. Les rapprochements d'entreprises: perspectives théoriques et managériales. *Management & Avenir*, 2007, vol. 14, no 4, p. 81-99.
- MCCRACKEN, Susan, SALTERIO, Steven E., et GIBBINS, Michael. Auditor-client management relationships and roles in negotiating financial reporting. *Accounting, Organizations and Society*, 2008, vol. 33, no 4, p. 362-383.
- MEHTA, Anju, ARMENAKIS, Achilles, MEHTA, Nikhil, *et al.* Challenges and opportunities of business process outsourcing in India. *Journal of Labor Research*, 2006, vol. 27, no 3, p. 323-338.
- MERRIEN, François-Xavier. L'édification des États-providence. *Que sais-je?*, 2007, vol. 3, no 3249, p. 30-52.
- MIGEON, François-Daniel. La méthode RGPP: placer le changement au cœur de l'administration. *Revue française d'administration publique*, 2011, no 4, p. 985-994.
- MILLER, Peter et NAPIER, Christopher. Genealogies of calculation. *Accounting, Organizations and Society*, 1993, vol. 18, no 7, p. 631-647.
- MINTZBERG, Henry. An emerging strategy of "direct" research. *Administrative science quarterly*, 1979, p. 582-589.
- MODELL, Sven. In defence of triangulation: a critical realist approach to mixed methods research in management accounting. *Management Accounting Research*, 2009, vol. 20, no 3, p. 208-221.
- MORDACQ, F. LOLF 2006: la gestion publique sera-t-elle plus efficace?. *Les Notes bleues de Bercy*, 2006, no 305, p. 16.

- MORGANA, Laurence. Un précurseur du New Public Management: Henri Fayol (1841-1925). *Gestion et management public*, 2012, vol. 1, no 2, p. 4-21.
- MORIN, Edgar. Sur l'interdisciplinarité. *Bulletin interactif du Centre international de recherches et études transdisciplinaires*, 1994, vol. 2, no 2.
- MULGAN, Richard. L'externalisation et les valeurs du service public: l'expérience australienne. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 2005, vol. 71, no 1, p. 55-71.
- NARAYANAN, Sriram, et NARASIMHAN, Ram. In search of outsourcing excellence. *Supply chain management review*, 2009, vol. 13, no 2.
- NICOLE, GIROUX. L'étude de cas. *Conduire un projet de recherche*, Editions EMS Management et Société, collection *Les essentiels de la gestion*, Colombelles, 2003, p. 41-84.
- NIELSEN, Lars Braad, MITCHELL, Falconer, et NØRREKLIT, Hanne. Management accounting and decision making: Two case studies of outsourcing. In : *Accounting Forum*. Elsevier, 2014.
- NIGHTINGALE, Florence, FARR, William, et SMITH, Andrew. *A contribution to the sanitary history of the British army during the late war with Russia*. John W. Parker and Son, 1859.
- NIKITIN, Marc. Qu'est-ce qu'une problématique en science de gestion et comment l'enseigner?. *Comptabilité-Contrôle-Audit*, 2006, vol. 12, no 3, p. 87-100.
- O'FLYNN, Janine. From New Public Management to public value: Paradigmatic change and managerial implications. *Australian journal of public administration*, 2007, vol. 66, no 3, p. 353-366.
- PAI, Chih-Wen, BILLI, John E., et SPAHLINGER, David A. Assessing uncertainty in outsourcing clinical services at tertiary health centers. *The International journal of health planning and management*, 2007, vol. 22, no 3, p. 245-253.
- PENARD, Thierry, RAYNAUD, Emmanuel, et SAUSSIÉ, Stéphane. *Théories des contrats et réseaux de franchise: Analyse et enseignements*. Working Paper, CREREG, Université de Rennes 1, 2003.
- PICHAULT, François et SCHOENAERS, Frédéric. Le middle management sous pression. *Revue internationale de psychosociologie et de gestion des comportements organisationnels*, 2012, vol. 18, no 45, p. 121-150.
- POLANYI, Karl et MACIVER, Robert Morrison. *The great transformation*. Boston : Beacon Press, 1944.
- POLANYI, Karl. La grande transformation. *Aux origines politiques et économiques de notre temps*, 1983, vol. 1.
- POLLITT, Christopher. Convergence or divergence: what has been happening in Europe?. In : *New Public Management in Europe*. Palgrave Macmillan UK, 2007. p. 10-25.
- PORTER, Michael E. et DE LAVERGNE, Philippe. L'avantage concurrentiel. 1986.
- PORTER, Michael E. et MILLAR, Victor E. How information gives you competitive advantage. 1985.

- POSNER, Eric A. Agency models in law and economics. *University of Chicago Law School, John M. Olin Law and Economics Working Paper*, 2000, no 92.
- QUÉLIN, Bertrand. Externalisation stratégique et partenariat: de la firme patrimoniale à la firme contractuelle?. *Revue française de gestion*, 2003, vol. 143, no 2, p. 13-26.
- QUÉLIN, Bertrand. L'externalisation: de l'opérationnel au stratégique. *Revue française de gestion*, 2007, no 8, p. 113-128.
- QUINN, James Brian et HILMER, Frederick G. Strategic outsourcing. *Sloan management review*, 1994, vol. 35, no 4, p. 43.
- RAGAIGNE, Aurélien. *Les fonctions de l'évaluation des services publics locaux par la satisfaction des usagers, entre apprentissage et discipline*. 2010. Thèse de doctorat. Université d'Orléans.
- RAMINGWONG, Sakgasit et SAJEEV, A. S. M. Offshore outsourcing: the risk of keeping mum. *Communications of the ACM*, 2007, vol. 50, no 8, p. 101-103.
- REBÉRIOUX, Antoine. *Les fondements microéconomiques de la valeur actionnariale*. Presses de Sciences Po, 2005.
- REDSLOB, Ludivine. *Construction de l'identité professionnelle des contrôleurs de gestion dans un milieu où la performance financière est en quête de légitimité: le cas des armées françaises*. 2012. Thèse de doctorat. Université Paris-Dauphine.
- ROSSETTI, Christian et CHOI, Thomas Y. On the dark side of strategic sourcing: experiences from the aerospace industry. *The Academy of Management Executive*, 2005, vol. 19, no 1, p. 46-60.
- RUFFAT, Jean. Finaliser la gestion de l'entreprise publique. *Politiques et management public*, 1983, vol. 1, no 1, p. 85-127.
- SEHGAL, Vikas, JACKSON, Bill, DEHOFF, Kevin, *et al.* Engineering Offshoring for the Automotive Industry. *Booz Allen Hamilton*, 2005.
- SANDRI, Eva. La sérendipité sur Internet: égarement documentaire ou recherche créatrice?. *Cygne noir*, 2013, vol. 1.
- SANSÉAU, Pierre-Yves. Les récits de vie comme stratégie d'accès au réel en sciences de gestion: pertinence, positionnement et perspectives d'analyse. *Recherches qualitatives*, 2005, vol. 25, no 2, p. 33-57.
- SAVAS, Emanuel S. Privatization and the new public management. *Fordham Urb. LJ*, 2000, vol. 28, p. 1731.
- SAWAYA, Hanane. *Externalisation et évaluation d'entreprises*. 2008. Thèse de doctorat. Aix-Marseille 3.
- SAXENA, Kul Bhushan C., BHARADWAJ, Sangeeta S., et HALEMANE, Murthy D. Building a successful relationship in business process outsourcing: an exploratory study. *European Journal of Information Systems*, 2010, vol. 19, no 2, p. 168-180.
- SCHICK, Allen. The Performing State. *OECD Journal on Budgeting*, 2003, vol. 3, no 2, p. 71-103.

- SEN, Falguni et SHIEL, Michael. From business process outsourcing (BPO) to knowledge process outsourcing (KPO): Some issues. *Human Systems Management*, 2006, vol. 25, no 2, p. 145-155.
- SCOTT-JACKSON, William, NEWHAM, Tim, et GURNEY, Melanie. *HR Outsourcing: the key decisions*. Chartered Institute of Personnel and Development, 2005
- SHARMA, Sushil, KNAPP, Karl et KING, Kevin. Macro-Economic and social Impacts of offshore outsourcing of Information Technology: Practitioner and academic Perspectives. *IT Outsourcing: Concepts, Methodologies, Tools, and Applications: Concepts, Methodologies, Tools, and Applications*, 2009, p. 166.
- SHY, Oz et STENBACKA, Rune. Partial outsourcing, monitoring cost, and market structure. *Canadian Journal of Economics/Revue canadienne d'économie*, 2005, vol. 38, no 4, p. 1173-1190.
- SMITH, Adam. *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations*. 1792.
- SMITH, Pamela C. et FORGIONE, Dana A. Global outsourcing of healthcare: a medical tourism decision model. *Journal of Information Technology Case and Application Research*, 2007, vol. 9, no 3, p. 19-30.
- SPANOU, Calliope. Abandonner ou renforcer l'état webérien?. *Revue française d'administration publique*, 2003, no 1, p. 109-120.
- SPARROW, John. Classification of different knowledge management development approaches of SMEs. *Knowledge Management Research & Practice*, 2005, vol. 3, no 3, p. 136-145.
- STIGLITZ, Joseph E. *Risk and global economic architecture: Why full financial integration may be undesirable*. National Bureau of Economic Research, 2010.
- STIGLITZ, Joseph. L'austérité mène au désastre. *Le Monde*, 2010, vol. 22.
- SWARTZ, Nikki. Offshoring privacy. *Information Management*, 2004, vol. 38, no 5, p. 24.
- TADELIS, Steven. The innovative organization: Creating value through outsourcing. *California Management Review*, 2007, vol. 50, no 1, p. 261-277.
- THANGAVELU, Shandre M. et CHONGVILAIVAN, Aekapol. The impact of material and service outsourcing on employment in Thailand's manufacturing industries. *Applied Economics*, 2011, vol. 43, no 27, p. 3931-3944.
- THIÉBLEMONT, André. *Cultures et logiques militaires*. Presses Universitaires de France-PUF, 1999.
- TONDEUR, Hubert et DE LA VILLARMOIS, Olivier. L'organisation de la fonction comptable et financière. *Comptabilité-Contrôle-Audit*, 2003, no 1, p. 29-52.
- TROSA, Sylvie et PERRET, Bernard. Vers une nouvelle gouvernance publique? La nouvelle loi budgétaire, la culture administrative et les pratiques décisionnelles. *Esprit (1940-)*, 2005, p. 65-85.
- TROSA, Sylvie. La crise du management public. *Comment conduire le changement*, 2012.

VAARA, Eero, TIENARI, Janne, et LAURILA, Juha. Pulp and paper fiction: On the discursive legitimation of global industrial restructuring. *Organization studies*, 2006, vol. 27, no 6, p. 789-813.

VOISIN, Arnaud. Le développement du recours à l'externalisation au sein de la Défense: problématiques et comparaisons internationales. *Politiques et management public*, 2002, vol. 20, no 1, p. 179-196.

WANG, Jian-Jun et YANG, De-Li. Using a hybrid multi-criteria decision aid method for information systems outsourcing. *Computers & Operations Research*, 2007, vol. 34, no 12, p. 3691-3700.

WEBB, Lisa et LABORDE, Justin. Crafting a successful outsourcing vendor/client relationship. *Business Process Management Journal*, 2005, vol. 11, no 5, p. 437-443.

WERNERFELT, Birger. A resource-based view of the firm. *Strategic management journal*, 1984, vol. 5, no 2, p. 171-180.

WILLCOCKS, Leslie, HINDLE, John, FEENY, David, *et al.* IT and business process outsourcing: The knowledge potential. *Information systems management*, 2004, vol. 21, no 3, p. 7-15.

WILLIAMSON, Oliver E. Markets and hierarchies (pp. 26–30). *New York*, 1975.

WILLIAMSON, Oliver E. Transaction-cost economics: the governance of contractual relations. *The journal of Law and Economics*, 1979, vol. 22, no 2, p. 233-261.

WINDRUM, Paul, REINSTALLER, Andreas, et BULL, Christopher. The outsourcing productivity paradox: total outsourcing, organisational innovation, and long run productivity growth. *Journal of evolutionary economics*, 2009, vol. 19, no 2, p. 197.

YIN, Robert. Case study research: Design and methods . Beverly Hills. 1994.

WU, Lifang et PARK, Daewoo. Dynamic outsourcing through process modularization. *Business Process Management Journal*, 2009, vol. 15, no 2, p. 225-244.

# **ANNEXES**

# **ANNEXE 1**

**Comparaison des systèmes juridiques français de partenariat  
Contrat de partenariat  
BEA des collectivités territoriales  
BEA police – justice – gendarmerie – armée  
BEA – hospitalier  
Convention de bail avec Option d’Achat liée à une Autorisation d’Occupation Temporaire**

	D S P	CP	BEA de droit commun et police – justice – armée	BEA Hospitalier	A O T - L O A
<b>1 - Le droit applicable au contrat</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Loi n°93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques dite « Loi Sapin » codifiée aux articles L. 1411-1 à L.1411-18 du CGCT (et R. 1411-1 à R.1411-8 du CGCT)</li> <li>Loi n° 2001-1168, 11 décembre 2001, portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier dite MURCEF.</li> <li>Loi 95-127, 8 février 1995 relative aux marchés publics et délégations de service public.</li> <li>Loi N° 95-101, 2 février 1995, relative au renforcement de la protection de l'environnement dite « Loi Barnier ».</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le gouvernement à simplifier le droit.</li> <li>Ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat codifiée aux articles L. 1414-1 à L. 1414-6 du CGCT.</li> <li>Décret n° 2004-1145 pris en application des articles 3.1, 7 et 13 de l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat codifié aux articles D 1414-1 à D. 1414-4 du CGCT .</li> <li>Décret n° 2004-1119 portant création de la mission d'appui à la réalisation des contrats de partenariat.</li> <li>A titre indicatif : guide <i>Les contrats de partenariat - Principes et méthodes</i> de la Mission d'appui à la réalisation des contrats de partenariat.</li> </ul>	<p><b>BEA de droit commun :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation, codification au CGCT (article L. 1311-2 et suivants du CGCT).</li> </ul> <p><b>BEA police, justice, armée :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Loi n° 2002-1094 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure du 29 août 2002.</li> <li>Loi n° 2002-1138 d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002.</li> <li>Loi relative à la programmation militaire pour les années 2003-2008 du 27 janvier 2003.</li> <li>Décret 2004-18 du 6 janvier 2004 pris pour l'application de l'article L. 34-3-1 du Code du domaine de l'Etat.</li> <li>Décret 2004-732 du 26 juillet 2004 modifiant le décret 2004-18.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003.</li> <li>Ordonnance n° 2003-850 du 4 septembre 2003.</li> <li>A titre indicatif : <i>Guide du bail emphytéotique hospitalier, un outil global et innovant au service de l'investissement hospitalier</i> de la Mission nationale d'appui à l'investissement hospitalier (MAINH).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Loi n° 91-631 du 25 juillet 1994 complétant le Code du domaine de l'Etat et relative à la constitution de droits réels sur le domaine public.</li> <li>Loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation pour la sécurité intérieure (LOPSI).</li> <li>Loi n° 2003-73 du 27 janvier 2003 de programmation militaire.</li> <li>Code général de la propriété des personnes publiques – Article L. 2122-15</li> <li>Décret 2004-18 du 6 janvier 2004 pris pour l'application de l'article L. 34-3-1 du Code du domaine de l'Etat.</li> <li>Décret 2004-732 du 26 juillet 2004 modifiant le décret 2004-18.</li> </ul>

1

	D S P	CP	BEA de droit commun et police – justice – armée	BEA Hospitalier	A O T - L O A
<b>2 - L'objet du contrat</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Décret 93-471 du 24 mars 1993 portant application de l'article 38 de la loi N° 93-122 du 29 janvier 1993 relatif à la publicité des délégations de service public.</li> <li>Décret 95-225 du 1<sup>er</sup> mars 1995 pris pour l'application de l'article 11 de la loi N° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques.</li> <li>Décret 2005-236 du 14 mars 2005 relatif au rapport annuel du délégataire de service public local modifiant le CGCT .</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Le CP est le contrat par lequel une personne publique confie à un tiers, une mission globale relative au financement d'investissements immatériels, d'ouvrages ou d'équipements nécessaires au service public, à la construction ou transformation des ouvrages ou équipements ainsi qu'à leur entretien, leur maintenance, leur exploitation ou leur gestion, et le cas échéant à d'autres prestations de services concourant à l'exercice, par la personne publique, de la mission de service public dont elle est chargée (article L de l'ordonnance de juin 2001 pour l'Etat et article K. 1414-1 du CGCT pour les CT).</li> </ul>	<p><b>BEA droit commun :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Un bien immobilier appartenant à une collectivité territoriale peut faire l'objet d'un BEA en vue de l'accomplissement pour le compte de la CT d'une mission de SP : délégation de SP, ou en vue de la réalisation d'une opération d'intérêt général relevant de sa compétence ou en vue de l'affectation à une association culturelle d'un édifice du culte ouvert au public, ou jusqu'au 31 décembre 2010, liée aux besoins d'un service départemental d'incendie et de secours.</li> </ul> <p><b>BEA police justice armée :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Lorsque le BEA est géré par la collectivité locale, jusqu'au 31 décembre 2007, en fonction des besoins de la justice de la police ou de la gendarmerie nationales (article L. 1311-2 du CGCT ).</li> </ul>	<p>... Ainsi que d'un établissement public de santé ou d'une structure de coopération sanitaire dotée de la personnalité morale (article L. 1311-4-1 du CGCT et article L. 6148-2 CSP).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>L'Etat et le titulaire d'une autorisation d'occupation temporaire du domaine public peuvent conclure un bail portant sur des bâtiments à construire par le titulaire pour les besoins de la justice, de la police ou de la gendarmerie nationales, de la formation des personnels qui concourent aux missions de défense et de sécurité civiles, des armées ou des services du ministère de la Défense et comportant, au profit de l'Etat, une option lui permettant d'acquérir, avant le terme fixé par l'autorisation d'occupation, les installations ainsi édifiées.</li> </ul>

2

	D S P	CP	BEA de droit commun et police – justice - armée.	BEA Hospitalier	A O T - L O A
<b>3 - Les personnes publiques concernées</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>L'ensemble des personnes publiques (article 38 de la « Loi Sapin » tel que modifié par l'article 3 de la loi MURCEF et article L. 1411.1 du CGCT)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>L'Etat et les établissements publics de l'Etat, les CT et leurs établissements publics (« la personne publique », articles 1 et 14 de l'ordonnance de juin 2004 et article L. 1414-1 du CGCT)</li> </ul>	<p><b>BEA droit commun :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Les CT (article L. 1311-2 du CGCT) et les établissements publics de CT et les groupements de ces collectivités (article 1311-4 du CGCT)</li> </ul> <p><b>BEA police justice armée :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Les CT et les EPCI pour le compte de l'Etat en vertu de l'article L. 1311-4-1 du CGCT</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les CT et les EPCI (article L. 1311-4-1 du CGCT) et directement par les EPS et les structures de coopération sanitaires dotées de la personnalité morale publique</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>L'Etat</li> <li>Les collectivités locales CPP Art. L. 2122-20 CGCT Art. L. 1311</li> </ul>
<b>4 - Le Champ du contrat</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tous types d'opérations d'investissements avec financement : travaux, équipement, services techniques (non délégués) et connexes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>En vue de l'accomplissement d'une mission de service public, d'une opération d'intérêt général : en général une construction et un service public délégué.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Répondre aux besoins principalement immobiliers.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Répondre aux besoins principalement immobiliers d'un EPS ou d'une structure de coopération sanitaire directement ou à travers une collectivité territoriale.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bail pour bâtiments à construire avec option d'achat CPPP Art. L. 2122-15 : police justice gendarmerie, défense.</li> </ul>
<b>5 - La durée du contrat</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Durée obligatoirement limitée et déterminée par la collectivité en fonction des prestations demandées au délégataire et lorsque les installations sont à la charge du délégataire, en fonction de la nature et du montant de l'investissement à réaliser et ne peut dans ce cas dépasser la durée normale d'amortissement des installations mises en œuvre.</li> <li>Vingt ans maximum (sauf examen préalable du TPG) dans le domaine de l'eau potable, de l'assainissement, des ordures ménagères et autres déchets (article 10 de la « Loi Sapin » et article L. 1411.2 du CGCT).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Durée fixée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues (maximum 99 ans).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>De 18 à 99 ans</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>De 18 à 99 ans</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Négociation libre, en fonction de l'AOT et n'excédant pas 70 ans.</li> </ul>
<b>6 - Evaluation préalable du contrat</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Non obligatoire</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Obligatoire : Complexité ou caractère d'urgence nécessaire et exposé des motifs de lancement du contrat (article 2 de l'ordonnance de juin 2004 pour l'Etat et article L. 1414-2 du CGCT pour les CT)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Non obligatoire</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Obligatoire (arrêté du 17 nov 2006, JO 29/11/2006).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Non obligatoire</li> </ul>

3

	D S P	CP	BEA de droit commun et police – justice - armée.	BEA Hospitalier	A O T - L O A
<b>7 - Prescription des besoins de la personne publique</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Envoi aux candidats par la collectivité d'un document définissant les caractéristiques quantitatives et qualitatives des prestations (article 38 de la « Loi Sapin » et article L. 1411.2 du CGCT).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Programme fonctionnel (article 7 de l'ordonnance de juin 2004 pour l'Etat et article L. 1414-7 du CGCT pour les CT).</li> </ul>	<p><b>BEA police justice armée :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Demande de l'Etat pour police, justice et armée.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Programme détaillé en fonction du schéma régional d'organisation sanitaire (SROS).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Programme établi par le service concerné.</li> </ul>
<b>8 - Contrat et domanialité publique</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Possibilité pour le délégataire de disposer d'une autorisation d'occupation du domaine public constitutive de droits réels.</li> <li>Obligation de prévoir dans le cahier des charges les conditions particulières auxquelles il doit être satisfait pour tenir compte des nécessités de service public (article L. 1311-5 du CGCT et article L. 2122-11 CGPPP).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lorsque le contrat emporte occupation du domaine public, il vaut autorisation d'occupation de ce domaine pour sa durée (article 13 de l'ordonnance de juin 2004 et article L. 1414-16 du CGCT).</li> <li>Le titulaire du contrat a, sauf stipulation contraire de ce contrat, des droits réels sur les ouvrages et équipements qu'il réalise.</li> <li>Ces droits lui confèrent les prérogatives et obligations du propriétaire.</li> <li>Dans les conditions et les limites définies par les clauses du contrat ayant pour objet de garantir l'intégrité et l'affectation du domaine public.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bail sur une dépendance publique ou privée hors champ d'application de la convention de voirie (article L. 1311-2 du CGCT).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cas de l'EPS direct article 6148 al. 2 CSP : idem que BEA.</li> <li>Cas de la CT : article 6148-3 CSP, respect d'une convention tripartite.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Le titulaire a des droits réels sur les ouvrages constructifs et installations de caractère immobilier réalisés.</li> </ul>
<b>9 - Transfert de la maîtrise d'ouvrage publique</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Selon le type de contrat de DSP.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Transfert au cocontractant de la maîtrise d'ouvrage « des travaux à réaliser » (article 1 de l'ordonnance de juin 2004 et article L. 1414-1 du CGCT).</li> </ul>	<p><b>BEA droit commun :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Transfert implicite résultant de l'article L.1311-2 et suivants du CGCT.</li> </ul> <p><b>BEA police justice armée :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>En vertu de l'article L. 1311-4-1 du CGCT, une convention collectivité (maîtrise d'ouvrage déléguée) précise le programme technique de construction ; l'emphytéote est maître d'ouvrage.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dans les deux cas programme détaillé préalable et transfert implicite de la maîtrise d'ouvrage déléguée (article L. 6148-2 et 3 CSP)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Transfert implicite.</li> </ul>

4

	DSP	CP	BEA de droit commun et police - justice - armée.	BEA Hospitalier	AOT - LOA
<b>10 - La conception de l'ouvrage</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Selon le type de contrat de DSP.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Article 1 de l'ordonnance de juin 2004 pour l'Etat et article L. 1414-1 du CGCT pour les CT : il peut se voir confier la conception de tout ou partie de l'ouvrage; dans ce cas : <ul style="list-style-type: none"> <li>a) parmi les conditions d'exécution du contrat retenues par la personne publique contractante figure l'obligation d'identifier une équipe de maîtrise d'œuvre chargée de la conception des ouvrages et du suivi de leur réalisation;</li> <li>b) les offres comportent nécessairement, pour les bâtiments, un projet architectural;</li> <li>c) parmi les critères d'attribution du contrat figure nécessairement la qualité globale des ouvrages.</li> </ul> </li> <li>• Lorsque la personne publique ne confie au cocontractant qu'une partie de la conception des ouvrages, elle peut elle-même... faire appel à une équipe de maîtrise d'œuvre pour la partie de la conception qu'elle assume (article 12 de l'ordonnance de juin 2004 pour l'Etat et article L. 1414-13 du CGCT pour les CT).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conception assurée implicitement par l'emphytéote.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dans les deux cas parmi les critères d'attribution peut figurer : « la part du contrat que le titulaire attribuera à des architectes, des concepteurs, à des PME et des artisans » (article L. 614-5 CSP).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Procédure de droit commun : critères pondérés et programme de l'immeuble à construire.</li> <li>• Procédure négociée : critères de sélection figurant dans l'avis.</li> <li>• Dialogue compétitif : d'autres critères ... qualité esthétique et fonctionnelle. (Voir articles 39, 40, 43 et 50 à 53, 55, 62 et 76 à 78 CMP).</li> </ul>
<b>11 - Obligation de publicité</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mesures de publicité obligatoires (articles 38 de la « loi Sapin » et article 1411-1 du CGCT).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Publicité obligatoire (article 3 de l'ordonnance de juin 2004 pour l'Etat et article L. 1414-3 du CGCT pour le CT).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Obligation de publicité française, éventuellement européenne (en fonction du seuil européen).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Obligation (article L. 6148-5 du Code de santé publique).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Obligation de publicité.</li> </ul>
<b>12 - Mode de consultation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Procédure d'appel d'offres</li> <li>• Procédure simplifiée possible dans certains cas (article L. 1411-12 du CGCT)</li> <li>• Procédure de négociation directe prévue pour les CT dans le cas où aucune offre n'a été proposée ou</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Procédure de dialogue compétitif en cas de complexité débouchant sur une négociation puis offre économiquement la plus avantageuse (OPEA).</li> <li>• Procédure d'appel d'offres simple en cas d'urgence et jugement des offres par procédure définie par le décret n°</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>BEA police, justice, armée.</li> <li>• Procédure de mise en compétition non formalisée : choix de candidats sur références et consultation type concours performantiel (architecture, process, coût).</li> <li>• Dialogue compétitif</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Obligation de candidatures dans les deux cas et procédure de négociation (article L. 6148-5 CSP) « au terme elle peut inviter tout ou partie des candidats à présenter une offre » puis offre économiquement la plus avantageuse.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Trois procédures : <ul style="list-style-type: none"> <li>- de droit commun : appel d'offres restreint;</li> <li>- procédure négociée dans certains cas limitativement énumérés</li> </ul> </li> </ul>

5

	DSP	CP	BEA de droit commun et police - justice - armée	BEA Hospitalier	AOT - LOA
	<ul style="list-style-type: none"> <li>n'est acceptée par la collectivité (article L. 1411-8 du CGCT).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>2005-953 du 9 août 2005.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dialogue compétitif</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- dialogue compétitif en cas de complexité.</li> </ul>
<b>13 - La sélection du contractant</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pour l'Etat : négociation et choix du délégataire par l'autorité responsable de la personne publique (article 38 de la « loi Sapin »).</li> <li>• Pour les CT : intervention d'une commission ad hoc et choix après négociation, par l'exécutif, puis validation par l'organe délibérant</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pour les CT et pour l'Etat : offre économiquement la plus avantageuse en prenant les critères de la consultation, ceux de l'évaluation éventuellement précisés en fin de dialogue compétitif.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Procédure libre mais traditionnellement de type performantiel.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En fonction des résultats de la consultation « offre jugée la meilleure » (article L. 6148-5 CSP).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• OEPA sauf procédure négociée;</li> </ul>
<b>14 - Le contenu du contrat</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contenu minimum :</li> <li>- durée ;</li> <li>- tarifs à la charge des usagers et incidence sur ceux-ci des paramètres ou indices déterminant leur évolution ;</li> <li>- justification des montants et modes de calcul des droits d'entrée et des redevances versées par le délégataire (article L. 1411-2 du CGCT et article 40 de la « Loi Sapin ») ;</li> <li>- Interdiction de mettre à la charge du délégataire l'exécution de services ou de paiements étrangers à l'objet de la délégation, de prévoir des droits d'entrée quand la délégation concerne l'eau potable, l'assainissement, les ordures ménagères et autres déchets (article L. 1411-2 du CGCT) ;</li> <li>- Prohibition des clauses abusives (article L. 132-1 du Code de la consommation) et des pratiques de vente liées (article L. 122-1 du Code de la consommation).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Douze clauses obligatoires identiques pour l'Etat (article 11 de l'ordonnance de juin 2004 et article L. 1414-12 du CGCT) ;</li> <li>- sa durée ;</li> <li>- le partage des risques entre la personne publique et son cocontractant ;</li> <li>- les objectifs de performance pour la qualité des prestations de services et des ouvrages ;</li> <li>- la rémunération du cocontractant, les coûts d'investissement, de fonctionnement et de financement, les recettes que le cocontractant peut être autorisé à se procurer en exploitant les ouvrages ou équipements pur répondre à d'autres besoins, les modalités de paiement ;</li> <li>- les obligations du cocontractant ayant pour le respect de l'affectation des ouvrages et équipements au service public ;</li> <li>- les modalités de contrôle, le respect des objectifs de performance, les conditions dans lesquelles il respecte son engagement d'attribuer une partie du contrat à des petites et</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Articles L. 1311-2, 3 et 4-1 du CGCT : mission de SP ou liée aux besoins... convention non détachable, cession avec agrément de la CT, hypothèque approuvée par la CI et pour la seule garantie des emprunts, créanciers hypothécaires, faculté de substitution de la CT, autorisation de cession possible.</li> <li>• Conventions bipartite (EPS-CT ou EPS ou CT ou Etat-CT) en sus du BEA contenant les engagements financiers des parties, le lieu d'implantation, le programme technique, la durée, les modalités de mise à dispositions des constructions. Si crédit-bail clauses de préservation des exigences du SP.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Article L. 6148-5 CSP.</li> <li>• ... Le contrat peut également prévoir que la personne publique contrôlera les conditions dans lesquelles cette part sera attribuée et l'exécution des contrats qui s'y rattachent.</li> <li>• La répartition des risques entre chacune des parties aux baux et conventions doit être clairement identifiée.</li> <li>• Les baux doivent, sous peine de nullité, comporter des clauses portant sur : <ul style="list-style-type: none"> <li>- leur durée, strictement adaptée à l'objet du contrat ;</li> <li>- la transparence et les règles de contrôle relatives aux modalités et aux éléments de calcul de l'assiette de la rémunération de l'emphytéote et leur évolution, en distinguant l'investissement, le fonctionnement et le coût financier ;</li> <li>- le montage financier et les garanties financières prévues ;</li> <li>- le contrôle de la qualité et le</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Convention de bail prévoyant l'option d'acquisition avant terme des ouvrages édifiés et mise à la charge du bailleur de l'entretien et de la maintenance des bâtiments ; ensemble d'opérations éventuel ; loyer fixé en fonction du montant de l'investissement et des prestations d'entretien ; tranches fermes et conditionnelles possibles ; clause de résiliation du bail à tout moment ; mode d'entrée dans le patrimoine de l'Etat.</li> </ul>

6

	D S P	CP	BEA de droit commun et police - justice - armée.	BEA Hospitalier	A O T - L O A
		<p>moyennes entreprises et à des artisans ;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Les sanctions et pénalités applicables en cas de manquements à ses obligations, notamment en cas de non-respect des objectifs de performance ;</li> <li>- Les conditions dans lesquelles il peut être procédé, par avenant, à la notification de certains aspects du contrat ou à sa résiliation, notamment pour tenir compte de l'évolution des besoins d'innovations technologiques ou de modifications dans les conditions de financement obtenues par le cocontractant ;</li> <li>- Le contrôle qu'exerce la personne publique sur la cession partielle ou totale du contrat ;</li> <li>- Les conditions dans lesquelles, en cas de défaillance du cocontractant, la continuité du service public est assurée, notamment lorsque la résiliation du contrat est prononcée ;</li> <li>- Les conséquences de la fin, anticipée ou non, du contrat notamment en ce qui concerne la propriété des ouvrages et équipements ;</li> <li>- Les modalités de prévention et de règlement des litiges et de recours à l'arbitrage.</li> </ul>		<p>lien entre cette qualité et la rémunération du cocontractant, ainsi que les conditions d'application d'éventuelles sanctions ;</p>	

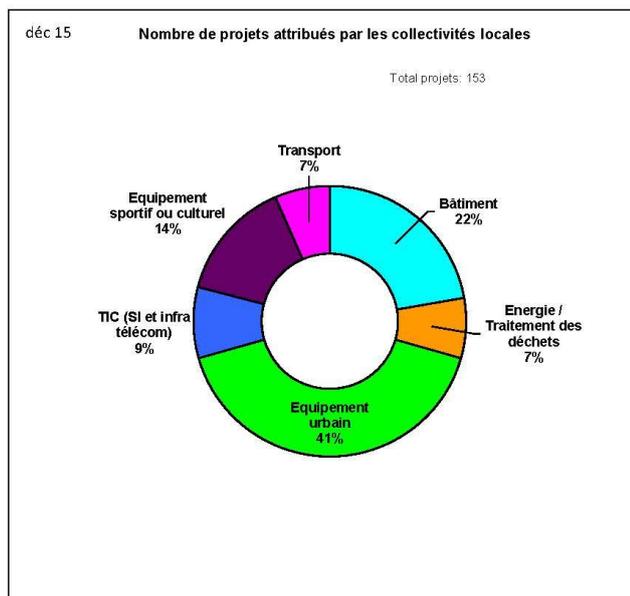
## **ANNEXE 2**

**CONTRATS DE PARTENARIAT ATTRIBUES**  
**Collectivités locales**

	<b>Pouvoir adjudicateur</b>	<b>Objet</b>	<b>Attribution</b>	<b>Type de projet</b>
1	Ville d'Auvers-sur-Oise	Eclairage public	15-mai-06	Equipement urbain
2	SIDOM d'Antibes	Déchets	04-août-06	Energie / Traitement des déchets
3	Ville de Castelnau-le-Lez	Eclairage public	30-oct-06	Equipement urbain
4	CA Castelroussine	Voirie	02-nov-06	Equipement urbain
5	Ville de Thiers	Eclairage public	27-sept-06	Equipement urbain
6	CG du Loiret	Collège Villemandeur	21-avr-06	Bâtiment
7	CG d'Eure-et-Loir	Informatisation des collèges	02-févr-07	TIC (SI et infra télécom)
8	Ville de Rouen	Eclairage public	09-févr-07	Equipement urbain
9	Ville d'Agde	Eclairage public	07-juil-07	Equipement urbain
10	Ville de Saumur	Eclairage public	29-juil-07	Equipement urbain
11	Ville de Saint Fons	Eclairage public	06-févr-08	Equipement urbain
12	Ville de Bussy-Saint Georges	Eclairage public	03-août-07	Equipement urbain
13	Ville de Châtillon sur Chalaronne	Eclairage public	17-juil-07	Equipement urbain
14	Ville de Saint Raphaël	Pôle multimodal	29-oct-07	Bâtiment
15	Ville d'Hérouville Saint Clair	Eclairage public	17-sept-07	Equipement urbain
16	Ville de Sénart	Eclairage public	13-déc-07	Equipement urbain
17	Ville d'Autun	Eclairage public	10-déc-07	Equipement urbain
18	Région Auvergne	Internet HD	10-oct-07	TIC (SI et infra télécom)
19	SMIRITOM d'Alès	Déchets	22-nov-07	Energie / Traitement des déchets
20	Ville de Libourne	Eclairage public	14-janv-08	Equipement urbain
21	Ville de Tours	Energie	10-mai-07	Energie / Traitement des déchets
22	Ville de Biarritz	Musée de la mer	09-août-08	Equipement sportif ou culturel
23	Ville de Boulogne-Billancourt	Eclairage public	28-juil-08	Equipement urbain
24	CG Meurthe et Moselle	Internet HD	20-juil-08	TIC (SI et infra télécom)
25	Lille (Com urbaine)	Stade	16-oct-08	Equipement sportif ou culturel
26	Ville de Perpignan	Théâtre de l'Archipel	01-oct-08	Equipement sportif ou culturel
27	CG Gironde	Internet HD	25-juin-09	TIC (SI et infra télécom)
28	SIM Alsace	Système d'information multimodale	23-avr-09	TIC (SI et infra télécom)
29	Com. com du Controis	Centre nautique	13-juil-09	Equipement sportif ou culturel
30	Ville de Contres	Eclairage public	17-janv-08	Equipement urbain
31	CG Yonne	2 collèges (Noyers et Avallon)	12-févr-08	Bâtiment
32	CG Morbihan	Internet HD	08-juil-09	TIC (SI et infra télécom)
33	Ville de Beaune	Eclairage public	16-oct-09	Equipement urbain
34	Ville de Trélon (59)	Eclairage public	06-nov-09	Equipement urbain
35	Vallauris - Golfe Juan	Eclairage public	25-mai-09	Equipement urbain
36	Région Bourgogne	e-Bourgogne	16-nov-09	TIC (SI et infra télécom)
37	Région Languedoc - Roussillon	Internet HD	11-déc-09	TIC (SI et infra télécom)
38	Ville de Louvroil	Eclairage public	06-juin-08	Equipement urbain
39	St Quentin en Yvelines	Vélodrome	17-déc-09	Equipement sportif ou culturel
40	Région Alsace	Lycées	18-déc-09	Energie / Traitement des déchets
41	CG Finistère	Internet HD	19-févr-10	TIC (SI et infra télécom)
42	Ville de Montluçon	Energie	15-févr-09	Energie / Traitement des déchets
43	CG Hautes Pyrénées	Internet HD	19-févr-10	TIC (SI et infra télécom)
44	Châlons en Champagne	Parc des Expositions	27-mars-10	Bâtiment
45	Divonne-Les-Bains	Eclairage public	20-mai-09	Equipement urbain
46	CG Oise	Système d'information multimodale (SISMO)	06-mars-10	TIC (SI et infra télécom)
47	CC Beaucaire	Eclairage public	29-avr-10	Equipement urbain
48	Verdun sur Garonne	Pont	30-avr-10	Transport
49	Longjumeau	Eclairage public	04-janv-10	Equipement urbain
50	Soissons	Eclairage public	01-janv-08	Equipement urbain
51	CG du Loiret	Collège bois	29-mars-10	Bâtiment
52	Marseille	Stade	22-juin-10	Equipement sportif ou culturel
53	Dijon CA	Système électrique Tram	01-juil-10	Transport
54	Tarbes	Route (contournement)	08-juil-10	Transport
55	Thiais	Eclairage public	29-juil-10	Equipement urbain
56	Région Centre	CPE Lycées	20-juil-10	Energie / Traitement des déchets
57	Nice	Stade	13-déc-10	Equipement sportif ou culturel
58	Régie d'Electricité de la Vendée	Champs photovoltaïques	15-nov-10	Energie / Traitement des déchets
59	Moissy - Cramayel	Eclairage public	15-nov-10	Equipement urbain

60	Pointe à Pitre	Eclairage public	06-déc-10	Equipement urbain
61	Aix les Bains	Eclairage public	14-janv-11	Equipement urbain
62	Sassenage	Eclairage public	14-janv-11	Equipement urbain
63	Montauban	Centre nautique (+DSP)	28-févr-11	Equipement sportif ou culturel
64	Région Lorraine	Lycée de Bains-Les-Bains	11-févr-11	Bâtiment
65	CC Masseube (32)	Maison de retraite	14-févr-09	Bâtiment
66	Région Lorraine	Lycée de Jarny	11-févr-11	Bâtiment
67	Val de Reuil	Eclairage public	24-mars-11	Equipement urbain
68	Région Lorraine	Lycée de Montigny-les-Metz	28-févr-11	Bâtiment
69	Pont-à-Marcq (59)	Eclairage public	15-févr-11	Equipement urbain
70	Bougivial	Eclairage public	15-mai-11	Equipement urbain
71	Chaumont	Eclairage public	01-août-11	Equipement urbain
72	Digoin	Eclairage public	14-sept-11	Equipement urbain
73	CG Manche	CPE	23-juin-11	Energie / Traitement des déchets
74	Bussy St Georges	Centre culturel	05-oct-11	Equipement sportif ou culturel
75	Bussy St Georges	Complexe sportif	05-oct-11	Equipement sportif ou culturel
76	Bordeaux	Stade	24-oct-11	Equipement sportif ou culturel
77	Leucate	Eclairage public	05-oct-11	Equipement urbain
78	Vichy	Route (contournement)	31-oct-11	Transport
79	St Laurent du Médoc	Ecole	12-juil-11	Bâtiment
80	Arcachon	Eclairage public	19-avr-11	Equipement urbain
81	Arcachon	3 piscines	29-sept-11	Equipement sportif ou culturel
82	Plessis-Robinson	Eclairage public	18-nov-11	Equipement urbain
83	CC Ouest-Plaine de France	Eclairage public	18-nov-11	Equipement urbain
84	CG Moselle	2 collèges (Verny et Verlain)	31-août-11	Bâtiment
85	CG Moselle	Freyming	31-août-11	Bâtiment
86	CC Tournonais	Gare du CFTV	09-août-11	Bâtiment
87	Nantes	Gymnase	16-juil-11	Equipement sportif ou culturel
88	Région Lorraine	2 lycées à Pont-A-Mousson	03-nov-11	Bâtiment
89	Paris	100 écoles- Lot 1	01-déc-11	Energie / Traitement des déchets
90	Chécy	Eclairage public	05-déc-11	Equipement urbain
91	Thouaré sur Loire	Hôtel de ville	22-déc-11	Bâtiment
92	CG 33	12 pôles sociaux	16-janv-12	Bâtiment
93	Bordeaux	Cité municipale	27-déc-11	Bâtiment
94	St Dié	Centre nautique	17-janv-12	Equipement sportif ou culturel
95	Goussainville	Eclairage public	17-janv-12	Equipement urbain
96	Commentry	Centre nautique	11-févr-11	Equipement sportif ou culturel
97	Sablé/Sarthe	Eclairage public	10-févr-12	Equipement urbain
98	Teste de Buch	Hôtel de ville	13-sept-11	Bâtiment
99	CG92	Collège de Courbevoie	10-nov-08	Bâtiment
100	Aubervilliers	CPE Groupe scolaire	29-juin-09	Energie / Traitement des déchets
101	Ruffec	Ecole	28-oct-10	Bâtiment
102	Teyran	Equipement sportif	12-nov-10	Equipement sportif ou culturel
103	Marly (59)	Eclairage public	17-nov-11	Equipement urbain
104	CC Grand Pic St Loup (34)	Centre nautique (+DSP)	08-mars-12	Equipement sportif ou culturel
105	CG 93	Collèges (Lot 1)	08-mars-12	Bâtiment
106	CG 93	Collèges (Lot 2)	08-mars-12	Bâtiment
107	CG 93	Collèges (Lot 3)	08-mars-12	Bâtiment
108	Nogent sur Seine	Musée C.Claudé	15-mars-12	Bâtiment
109	St Omer	Centre culturel et aquatique	20-mars-12	Equipement sportif ou culturel
110	CG45	2 collèges (Meung & St Ay)	29-mars-12	Bâtiment
111	Maubeuge	Eclairage public	29-mars-12	Equipement urbain
112	Chatel	Centre nautique	19-mars-12	Equipement sportif ou culturel
113	Onnaing	Eclairage public	19-mai-12	Equipement urbain
114	Maurepas	Eclairage public	23-mars-12	Equipement urbain
115	Corbeil	Groupe scolaire	11-mai-12	Bâtiment
116	Villeneuve d'Ornon	Equipements publics	13-juin-12	Bâtiment
117	Grand Dijon	Bus hybrides	13-juin-12	Transport
118	Gouzou (23)	Eclairage public	13-juin-12	Equipement urbain
119	Savigny le Temple, Nandy (77)	Eclairage public	06-juil-12	Equipement urbain
120	Valenciennes	Eclairage public	09-août-12	Equipement urbain
121	St Leu	Voirie	25-juil-12	Equipement urbain
122	Chasse sur Rhone	Eclairage public	27-juin-12	Equipement urbain

123	Hazebrouck	Eclairage public	06-sept-12	Equipement urbain
124	Avignon (CA)	Eclairage public	22-août-12	Equipement urbain
125	Cesson-Sévigné	Eclairage public	19-oct-12	Equipement urbain
126	Dunkerque CU	Arena	11-oct-12	Equipement sportif ou culturel
127	Prouvy	Eclairage public	25-oct-12	Equipement urbain
128	Vannes	Tunnel sous-fluvial	27-nov-12	Transport
129	Veneux les Sablons	Eclairage public	13-nov-12	Equipement urbain
130	Angoulême CA	Stade	10-janv-13	Equipement sportif ou culturel
131	Marseillan	Eclairage public	09-févr-13	Equipement urbain
132	Aubignan	Eclairage public	13-févr-13	Equipement urbain
133	CG 45	5 collèges	29-mars-13	Bâtiment
134	Pezenas	Eclairage public	17-avr-13	Equipement urbain
135	Juvignac	Eclairage public	10-avr-13	Equipement urbain
136	Cergy-Pontoise (CA)	Eclairage public	05-juil-13	Equipement urbain
137	Ile Seguin (CG92)	Cité de la musique	11-juil-13	Equipement sportif ou culturel
138	Auvergne	THD	03-août-13	TIC (SI et infra télécom)
139	Sète	Eclairage public	26-juil-13	Equipement urbain
140	Grasse	Eclairage public	15-juil-13	Equipement urbain
141	Arenberg	Bâtiment	26-nov-13	Bâtiment
142	SDIS 45	12 bâtiments SDIS	27-nov-13	Bâtiment
143	Martinique (SM-TCSP)	Transport collectif	07-déc-13	Transport
144	CG Cantal	Route RD 120	10-déc-13	Transport
145	CG Oise	Route déviation Beauvais	19-nov-13	Transport
146	Mandres Les Roses - Groupe scolaire	Bâtiment	28-janv-14	Bâtiment
147	Orléans - Groupe scolaire et gymnase	Bâtiment	27-janv-14	Bâtiment
148	CG 38	Système d'information multimodale	14-mai-14	TIC (SI et infra télécom)
149	Nantes métropole	Parking du Pré Gauchet	16-juil-14	Bâtiment
150	Grand Lyon	BPNL	05-nov-14	Transport
151	Guérande	Eclairage public	12-oct-15	Equipement urbain
152	Nanterre	CPE Palais des sports et Gymnase	15-nov-15	Energie / Traitement des déchets
153	CG Var	Cologen (3 collèges + 1 gymnase)	24-déc-15	Bâtiment



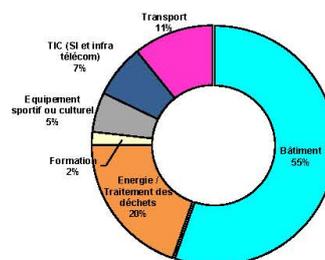
CONTRATS DE PARTENARIAT ATTRIBUES  
Etat

	Pouvoir adjudicateur	Secteur	Attribution	Type de projet
1	Ministère ISVA-INSEP	Equipeement sportif	21-déc-06	Equipeement sportif ou culturel
2	CCI de Toulouse	Traitement des eaux	16-mai-07	Energie / Traitement des déchets
3	Centre Hospitalier de Roanne	Fourniture d'énergie	26-avr-07	Energie / Traitement des déchets
4	Centre Hospitalier d'Alas	Fourniture d'énergie	16-janv-08	Energie / Traitement des déchets
5	Minjustice-APIJ	3ème lot de prisons	20-déc-08	Bâtiment
6	Ministère de la Défense	EA ALAT de Dax	01-déc-08	Formation
7	EHPAD-Douai	Hôpital	11-mai-09	Bâtiment
8	RFI	Système de communication Sol-Train	18-déc-10	TIC (SI et infra télécom)
9	Paris IV - Clignancourt	Plan campus	24-juil-09	Bâtiment
10	Paris VII	Plan campus	23-juil-09	Bâtiment
11	UFR Médecine St-Quentin en Y.	Bâtiment	20-avr-09	Bâtiment
12	CH Périgueux	Chaufferie	29-déc-09	Energie / Traitement des déchets
13	Min Culture	MUCEM	09-déc-09	Bâtiment
14	Min Développement durable	Centres d'entretien et d'intervention	14-janv-10	Transport
15	Min Culture	Zoo de Vincennes	24-déc-10	Equipeement sportif ou culturel
16	Préfecture de Police (Paris)	Vidéosurveillance	08-mai-10	TIC (SI et infra télécom)
17	APHM	Plateforme logistique	22-oct-10	Bâtiment
18	Min Développement Durable	EcoTaxe poids lourd	20-oct-11	TIC (SI et infra télécom)
19	RFI	LGVEPL	01-janv-11	Transport
20	Ministère de la Défense	Balard	21-déc-11	Bâtiment
21	Ministère de la Défense	RDIIP	06-avr-11	TIC (SI et infra télécom)
22	St Quentin En Yv. CPE	Educacion	23-mai-11	Energie / Traitement des déchets
23	Ministère de la Défense	Caserne Roc-Noir	23-mai-11	Energie / Traitement des déchets
24	CH Poitiers	Réseau de chaleur	24-mai-11	Energie / Traitement des déchets
25	CH Toulouse	Fôle énerpétique	21-oct-11	Energie / Traitement des déchets
26	Minjustice-APIJ	TGI Paris	15-déc-12	Bâtiment
27	Ministère de la Défense	CNSD Fontainebleau	24-janv-12	Equipeement sportif ou culturel
28	RFI	Contourn Nîmes-Montpellier (CNM)	13-janv-12	Transport
29	Ministère de la Défense	IS AE	28-janv-12	Bâtiment
30	CH Thionville	Energie	26-mai-10	Energie / Traitement des déchets
31	PRIS Grenoble	Green'er	27-juil-12	Bâtiment
32	CH Franche-Comté	Plateforme logistique	25-juil-12	Bâtiment
33	CH Niort	Réseau de chaleur	13-juil-12	Energie / Traitement des déchets
34	PRIS Marseille	Oceanoméd-Luminy (Plan Campus)	14-déc-12	Bâtiment
35	Minjustice-APIJ	Palais de justice de Caen	27-déc-12	Bâtiment
36	CH-Angoulême	EHPAD	27-déc-12	Bâtiment
37	Minjustice-APIJ	Lot A - Prisons	28-déc-12	Bâtiment
38	Minjustice-APIJ	Lot B - Prisons	28-déc-12	Bâtiment
39	PRIS Toulouse	Le Mirail (Plan campus)	23-déc-12	Bâtiment
40	Min Développement durable	L2- Rocade Marseille	07-mai-13	Transport
41	VNF	Barrages de l'Aisne et Meuse	19-avr-13	Transport
42	PRIS Grenoble	PILSI (Plan campus)	04-juil-13	Bâtiment
43	PRIS Lyon Sud	Campus Charles Mérieux	11-juil-13	Bâtiment
44	PRIS Clermont	Magma-Volcans	11-oct-13	Bâtiment
45	CH Villefranche/Saone	Réseau de chaleur	25-oct-13	Energie / Traitement des déchets
46	PRIS Bretagne	UEB	12-déc-13	Bâtiment
47	PRIS Lille	Université Lille Nord	31-déc-13	Bâtiment
48	PRIS Dijon	Plan Campus	18-juil-13	Bâtiment
49	CHU Dijon	Structure petite enfance	22-oct-13	Bâtiment
50	CHU Wattrelos	EHPAD	01-avr-14	Bâtiment
51	Aix-Marseille Université	Quartier des facultés	14-mai-14	Bâtiment
52	Minjustice-APIJ	Prison de la Santé	13-déc-14	Bâtiment
53	Ecole centrale de Paris	Plan campus	21-déc-14	Bâtiment
54	Gare de Montpellier	RFI	04-déc-13	Transport
55	UFR MIM	PRIS Lorraine	10-déc-13	Bâtiment
56	Fôle Sciences humaines	PRIS Grenoble	07-mai-13	Bâtiment

déc-15

Nombre de projets attribués par l'Etat

Total projets=56



# **ANNEXE 3**

# Contrat de Partenariat

\*\*\*

## Clausier-type

*Mission d'Appui aux Partenariats Public-Privé.*

## Avant-propos

S'appuyant sur les retours d'expérience de la centaine de contrats de partenariat signés depuis six ans, la Mission d'Appui aux Partenariats Public Privé (MAPPP) a souhaité mettre à la disposition des futurs contractants un outil d'aide à la rédaction des contrats de partenariat. Ce document présente une architecture standardisée d'un contrat de partenariat.

**Ce document ne constitue nullement un contrat-type et il n'est pas utilisable en l'état.** Simple clausier, son ambition est double :

- proposer une rédaction pour certaines clauses assez classiques, que l'on retrouve dans tout contrat de partenariat et permettre ainsi aux personnes publiques de disposer d'un outil de comparaison avec les offres des candidats ;
- diffuser les bonnes pratiques et souligner certains écueils à éviter, afin de garantir que les parties s'engagent dans une relation contractuelle équilibrée et durable. En ce sens, son principal objet est de neutraliser l'asymétrie d'information entre la personne publique, dont c'est en général la première expérience de mise en œuvre d'un contrat de partenariat, et le partenaire privé, qui bénéficie de l'effet d'expérience lié à la multiplication des projets.

Ce document vise *a priori* les projets « *standardisés* » ou de taille moyenne, dès lors que les contrats conclus pour les grands projets ou les projets particulièrement innovants ne se prêtent pas à la standardisation. Il peut être décliné pour tous les secteurs sous-jacents (bâtiments, infrastructure, TIC...), toutes catégories de personne publique (de la collectivité territoriale à l'établissement public national) et pour tout type de montage financier.

Par ailleurs, il convient de bien noter que certaines clauses sont rédigées pour servir de bases de négociation et qu'elles n'ont pas forcément vocation à se retrouver telles qu'elles dans le contrat signé.

*A cet égard, si la MAPPP tient à remercier le **cabinet Fidal (Me Oriou et son équipe composée de Me Claude, Me Jambu-Merlin et Me Perritaz et, s'agissant des aspects fiscaux, Me Gouaislin)** de leurs efforts de relecture et d'harmonisation du texte, ces derniers ne peuvent être tenus pour responsables des choix présidant à la rédaction des clauses, qui ont été décidés par la MAPPP. Les propositions de rédactions contenues dans le présent clausier ont un caractère strictement général. Elles ne sauraient engager la responsabilité du cabinet FIDAL, ni se substituer aux conseils ou consultations d'un avocat.*

On insistera encore sur le caractère provisoire et évolutif de ce clausier destiné à être amélioré grâce aux interventions de ses lecteurs.

Les clauses proposées sont présentées en noir. Au sein de ces clauses, *les éléments à la libre discrétion des parties (délais, montants des pénalités) figurent en rouge et en italique*. Certains commentaires – en bleu – accompagnent les clauses. Ce sont des remarques, des préconisations ou des avertissements.

Les clauses qui doivent obligatoirement figurer dans tout contrat de partenariat sont mises en exergue en rouge.

**Attention ! Ce clausier ne comporte pas de modèles d'annexes.** Une liste d'annexes numérotées est proposée au § 3.2 à titre d'information afin de consolider la structure de ce contrat-type.

<b>TITRE 1 : DISPOSITIONS GENERALES</b>	<b>289</b>
Article 1	Terminologie..... 289
Article 2	Objet et nature du Contrat..... 295
Article 3	Cadre contractuel..... 296
Article 4	Entrée en vigueur – Durée du Contrat..... 297
Article 5	Délais d'exécution..... 298
Article 6	Identification et représentation des Parties ..... 299
Article 7	Prestataires et PME..... 299
Article 8	Cession du Contrat [ <i>et le cas échéant, en cas de création d'une société dédiée, stabilité de l'actionnariat</i> ] 302
Article 9	Insertion sociale..... 304
Article 10	[ <i>Le cas échéant</i> ] Exclusivité ..... 305
Article 11	[ <i>Le cas échéant</i> ] Cession de contrats au bénéfice du Partenaire ..... 305
Article 12	Régime du personnel ..... 306
<b>TITRE 2 : PARTAGE DES RISQUES ET EVENEMENTS SUSCEPTIBLES D'AFPECTER L'EXECUTION DU CONTRAT</b>	<b>306</b>
Article 13	Principes généraux..... 306
Article 14	Force Majeure..... 307
Article 15	Imprévision ..... 308
Article 16	Fait du Prince ..... 308
Article 17	Causes Légitimes ..... 308
Article 18	Aléas administratifs et juridictionnels ..... 309
Article 19	Changement de Législation ou de Réglementation ..... 312
<b>TITRE 3 : REGIME DES TERRAINS ET DES OUVRAGES EXISTANTS</b>	<b>312</b>
Article 20	Mise à disposition des Terrains et [ <i>le cas échéant</i> ] des Ouvrages Existants..... 312
Article 21	Autorisation d'occupation temporaire du domaine public..... 313
Article 22	Autorisations Administratives..... 315
<b>TITRE 4 : OBLIGATIONS RELATIVES AUX ÉTUDES ET AUX TRAVAUX</b>	<b>316</b>
Article 23	Caractéristiques générales des missions à la charge du Partenaire au titre des Études et des Travaux ____ 316
Article 24	Études..... 316
Article 25	Travaux ..... 317
Article 26	[ <i>Le cas échéant</i> ] Coordination des interventions..... 318
Article 27	Réception – Achèvement ..... 318
<b>TITRE 5 : OBLIGATIONS RELATIVES A L'EXPLOITATION – MAINTENANCE ET AU GROS ENTRETIEN RENOUVELLEMENT</b>	<b>319</b>
Article 28	Exploitation – Maintenance ..... 319
Article 29	Engagements de Performance..... 320
Article 30	Prestations de service ..... 320
Article 31	Gros Entretien Renouvellement (GER) ..... 321
Article 32	Obsolescence – Veille Technique – Évolutions Technologiques ..... 321
Article 33	Dégradations et vandalisme..... 322
<b>TITRE 6 : MODIFICATIONS</b>	<b>323</b>
Article 34	Forme des Modifications..... 323
Article 35	Hypothèses de Modifications du Contrat ..... 323
Article 36	Clauses de « benchmarking » et de « market-testing » ..... 325
<b>TITRE 7 : REGIME FINANCIER ET FISCALITE</b>	<b>325</b>
Article 37	Coûts d'Investissement ..... 325
Article 38	Financement des Investissements..... 326
Article 39	Rémunération ..... 327
Article 40	Cession de créances ..... 328

Article 41	Échéancier et modalité de paiement de la Rémunération .....	330
Article 42	Subventions et financements publics .....	331
Article 43	Recettes de valorisation [ <i>le cas échéant</i> ] .....	332
Article 44	[ <i>le cas échéant</i> ] Mandat d'encaissement .....	333
Article 45	Clauses de réexamen des conditions financières et de révision des termes de la Rémunération .....	333
Article 46	Refinancement/Modification du plan de financement .....	334
Article 47	Fiscalité .....	334
Article 48	TVA .....	335
Article 49	Publicité foncière .....	335
<b>TITRE 8 : RESPONSABILITE, ASSURANCES ET GARANTIES .....</b>		<b>335</b>
Article 50	Principes généraux de responsabilité .....	335
Article 51	Assurances .....	336
Article 52	Garanties .....	337
<b>TITRE 9 : SUIVI DE L'EXECUTION DU CONTRAT – CONTROLES – PENALITES ET SANCTIONS_</b>		<b>338</b>
Article 53	Suivi de l'exécution du Contrat .....	338
Article 54	Contrôles .....	339
Article 55	Tableau de bord et Rapport Annuel .....	339
Article 56	Pénalités .....	341
Article 57	Mise en régie .....	344
<b>TITRE 10 : FIN DU CONTRAT .....</b>		<b>345</b>
Article 59	Hypothèses de fin du Contrat.....	345
Article 60	Résiliation pour faute du Partenaire .....	345
Article 61	Résiliation pour motif d'intérêt général .....	348
Article 62	Résiliation pour Force Majeure prolongée .....	349
Article 63	Résiliation d'un commun accord .....	349
Article 64	Effets de la fin du Contrat .....	350
<b>TITRE 11 : PREVENTION ET REGLEMENT DES LITIGES .....</b>		<b>350</b>
Article 65	Règlement amiable des litiges.....	351
Article 66	Règlement contentieux.....	351
<b>TITRE 12 : TITRE CLAUSES DIVERSES .....</b>		<b>352</b>
Article 67	Élection de domicile, délais et formes des notifications .....	352
Article 68	Règles de confidentialité .....	352
Article 69	Indépendance des clauses.....	353
Article 70	Absence de renonciation.....	353
Article 71	Propriété industrielle et/ou intellectuelle .....	353

# CONTRAT DE PARTENARIAT

## ENTRE :

- 1 - [.] représentée par [.] agissant en qualité de [.] et dûment habilité à cet effet.  
*[Dénomination précise de la personne publique ; indiquer également le représentant aux fins de signature du contrat de partenariat et la délibération de l'organe délibérant l'habilitant à signer le contrat],*

Ci-après dénommée la « **Personne Publique** »,

**D'UNE PART,**

## ET :

- 2 - [.] représenté par [.] agissant en qualité de [.] et dûment habilité à cet effet.  
*[Le partenaire privé ou le groupement ; indiquer la dénomination sociale du partenaire, son immatriculation au registre du commerce des sociétés, sa domiciliation et son représentant aux fins de signature du contrat de partenariat],*

Ci-après dénommée le « **Partenaire** »,

**D'AUTRE PART,**

La Personne Publique et le Partenaire sont ci-après désignés conjointement les « **Parties** » ou individuellement la « **Partie** ».

### À noter

Les candidatures peuvent être présentées soit par une entreprise individuelle, soit par un groupement momentané d'entreprises. Par ailleurs, la personne publique peut exiger du candidat qu'il constitue une société dédiée à l'exécution du contrat<sup>(1)</sup>, cette mention doit alors figurer dans l'avis d'appel public à la concurrence. Dans cette hypothèse, il est préférable, en pratique, que la société dédiée soit constituée lors de la phase de mise au point et que cette dernière signe le contrat de partenariat.

## EXPOSE PREALABLE

[Exposé préalable retraçant la genèse du contrat de partenariat, ses objectifs, le critère retenu (l'urgence, la complexité et/ou le bilan coût-avantages) pour recourir au contrat de partenariat, les étapes de la procédure de consultation]

1. La Personne Publique a décidé de [.] (le « **Projet** »).
2. Par un avis d'appel public à la concurrence publié au *Journal Officiel de l'Union Européenne*<sup>(2)</sup> (avis n° [.] le [.] et au *Bulletin Officiel des Annonces et des Marchés Publics* (avis n° [.] le [.), la Personne Publique a lancé une consultation sur le fondement des articles L. 1414-1 et suivants du Code général des collectivités territoriales.
3. Au terme de cette procédure, l'offre présentée par le groupement constitué de [.] a été considérée comme l'offre économiquement la plus avantageuse.
4. Le contrat de partenariat a été attribué à [.]

### À noter

En cas de contentieux, cet exposé pourra être pris en compte par le juge administratif pour interpréter les stipulations du contrat. Il convient donc de prendre garde aux formulations retenues, ainsi qu'au rappel des étapes procédurales suivies.

**CECI EXPOSE, IL A ETE CONVENU ET ARRETE CE QUI SUIT.**

## TITRE 1 : Dispositions générales

### Article 1 Terminologie

#### 1.1 Définitions

### À noter

Il est souhaitable de définir les termes récurrents utilisés dans le Contrat. Ces définitions visent, d'une part, à limiter les divergences d'interprétation entre les Parties et, d'autre part, à alléger la rédaction du contrat.

Sauf stipulations contraires, les termes et expressions commençant par une majuscule employés dans le présent Contrat et ses Annexes, y compris son exposé préalable, auront la signification qui leur est attribuée ci-dessous :

<b>Acte d'Acceptation</b>	désigne l'acte d'acceptation par la Personne Publique en qualité de débiteur cédé, de la cession des créances constituées par la Rémunération Irrévocable en application des articles L. 313-29 et suivants du Code monétaire et financier, et dont le modèle figure en Annexe 11.
<b>Achèvement</b>	désigne la formalité par laquelle la Personne Publique constate l'achèvement des Travaux relatifs à l'Ouvrage/aux Ouvrages et déclare effectivement prendre possession de l'Ouvrage/des Ouvrages en application de l'Article 27.
<b>Affilié</b>	désigne toute entité qu'un actionnaire contrôle, qui le contrôle, ou qui se trouve sous un même contrôle que lui. Le contrôle s'entend de la manière dont cette notion est actuellement définie par l'article L. 233-3 du Code de commerce.
<b>Annexe</b>	désigne une annexe du présent Contrat.
<b>Article</b>	désigne un article du présent Contrat.

<b>Autorisations Administratives</b>	désignent les autorisations, déclarations, licences, permissions et visas, à la charge du Partenaire, dont la liste figure à l'Article 22, nécessaires à la réalisation des obligations du Partenaire au titre du Contrat.
<b>Calendrier</b>	désigne le calendrier de réalisation des Travaux relatifs à l'Ouvrage/aux Ouvrages et présentant les délais sur lesquels le Partenaire s'engage. Ce calendrier est présenté en Annexe 1.
<b>Contrat</b>	désigne le présent contrat de partenariat, y compris ses Annexes.
<b>Causes Exonératoires</b>	désignent les événements constitutifs d'un Fait du Prince, et/ou d'une Force Majeure, et/ou d'une Imprévision, ainsi que les Causes Légitimes.
<b>Causes Légitimes</b>	désignent les événements limitativement énumérés à l'Article 17.
<b>Changement de Législation ou de Réglementation</b>	désigne toute adoption, modification, ou abrogation d'un texte de nature législative ou réglementaire ou d'une norme, ayant une incidence sur l'exécution du Contrat, telle que prévue à l'Article 19.
<b>Convention Tripartite/Accord Direct</b>	désigne la convention tripartite ou l'accord direct devant être signé par la Personne Publique et les Créanciers Financiers ou la Personne Publique, le Partenaire et les Créanciers Financiers, dont le modèle figure en Annexe 19.
<b>Coûts d'Investissement</b>	désigne en particulier les coûts d'étude et de conception, les coûts annexes à la construction et les Frais Financiers Intercalaires.
<b>Créances Acceptées</b>	désignent la Rémunération Irrévocable et l'Indemnité Irrévocable.
<b>Créanciers Financiers</b>	désignent les établissements de crédit ayant mis à disposition les financements bancaires et les instruments de couverture de taux dans le cadre du Projet, ainsi que leurs successeurs, ayants droit et cessionnaires éventuels.
<b>Date Contractuelle d'Achèvement de l'Ouvrage/des Ouvrages</b>	désigne la date prévisionnelle à laquelle le Procès-verbal d'Achèvement de l'Ouvrage ou des Ouvrages doit être, au plus tard, signé, telle que fixée par le Calendrier présenté en Annexe 1.
<b>Date Effective d'Achèvement de l'Ouvrage/des Ouvrages</b>	désigne la date à laquelle le Procès-verbal d'Achèvement de l'Ouvrage/des Ouvrages est effectivement signé par les Parties.
<b>Date d'Entrée en Vigueur</b>	désigne la date d'entrée en vigueur du Contrat, telle que définie à l'Article 4.1.
<b>Date de Fixation des Taux ou Date de Cristallisation des Taux</b>	désigne la date à laquelle les Instruments de Couverture, seront mis en place, conformément aux stipulations de l'Article 38.4.

<b>Documents de Conception</b>	désignent les documents décrivant la conception de l’Ouvrage/des Ouvrages élaborés par le Partenaire, conformément à l’Article 24.3.
<b>Engagements de Performance ou Performances</b>	désignent les obligations contractuelles du Partenaire, dont la non-atteinte est sanctionnée par l’application des pénalités prévues au Contrat.
<b>Études</b>	désignent les prestations d’études de conception nécessaires à la construction [ <i>Le cas échéant, à la réhabilitation</i> ] de l’Ouvrage/des Ouvrages.
<b>Exploitation-Maintenance</b>	désigne l’ensemble des prestations d’exploitation technique et de maintenance à la charge du Partenaire, telles que définies aux Annexes 2.1 et 13.
<b>Évolutions Technologiques</b>	désignent les avancées et progrès techniques destinés à améliorer la performance de l’Ouvrage/des Ouvrages conformément à l’Article 32.
<b>Fait du Prince</b>	désigne un fait extérieur aux Parties consistant en une mesure prise par la Personne Publique, en une autre qualité que celle de Partie au Contrat et ayant pour effet de rendre plus difficile l’exécution du Contrat, tel que défini par le droit administratif français et le présent Contrat.  Cet événement est exclusif de toute faute du Partenaire.
<b>Force Majeure</b>	désigne un événement extérieur aux Parties, imprévisible et irrésistible.
<b>Frais Financiers Intercalaires</b>	désignent la somme des intérêts financiers et des commissions afférente au préfinancement des Coûts d’Investissement, de la TVA et des taxes diverses grevant les investissements, capitalisés entre la Date d’Entrée en Vigueur et la Date Effective d’Achèvement de l’Ouvrage/des Ouvrages.
<b>Gros Entretien Renouvellement (GER)</b>	désigne les obligations de gros entretien et de renouvellement à la charge du Partenaire, telles que définies aux Annexes 2.1 et 6.
<b>Imprévision</b>	désigne les événements présentant les caractères suivants :  indépendant de la volonté des Parties ;  imprévisible lors de la conclusion du Contrat ou dont les effets ne pouvaient être raisonnablement prévus lors de la signature du Contrat ; et  entraînant un bouleversement de l’économie générale du Contrat.
<b>Indemnité Irrévocable</b>	désigne l’indemnité qui se substitue à la Rémunération Irrévocable en cas de résiliation.

<b>Instruments de Couverture</b>	désignent, le cas échéant, le ou les contrats de couverture de taux ou d'échange des conditions d'intérêt liés aux financements bancaires mis en place par le Partenaire et conclus entre ce dernier et les Créanciers Financiers.
<b>Montant à Financer</b>	désigne les Coûts d'Investissement et les Frais Financiers Intercalaires.
<b>Modification</b>	désigne tout changement quel qu'il soit, qui est convenu en application de l'Article 35.
<b>Obsolescence</b>	désigne le caractère d'un Ouvrage ne répondant plus aux Engagements de Performance lors de son remplacement.
<b>Offre Technique</b>	désigne le projet présenté par le Partenaire, présentant les dispositions techniques nécessaires à sa réalisation et à l'obtention des Performances sur lesquelles ce dernier s'est engagé au titre du présent Contrat. Ce document détaillant les modalités <i>[Le cas échéant de conception]</i> , de construction ou de réhabilitation, de maintenance, d'exploitation, de gestion et de renouvellement de l'Ouvrage/des Ouvrages, est présenté en Annexe 2.2.
<b>Ouvrage(s)</b>	désigne(nt) l'ouvrage ou l'ensemble des ouvrages, équipements et installations pour lesquels le Partenaire assure au titre du Contrat une mission globale de financement, <i>[Le cas échéant de conception]</i> , de construction ou de réhabilitation, de mise aux normes, d'Exploitation-Maintenance et de Gros Entretien Renouvellement.
<b><i>[Le cas échéant : Ouvrages Existants]</i></b>	<i>désignent l'ensemble des bâtiments, équipements et installations remis au Partenaire dans les conditions précisées à l'Article 20.1.3 (« Ouvrages Existants ») à la Date d'Entrée en Vigueur du Contrat, énumérés à l'Annexe 4 (énumération des Ouvrages Existants et des documents qui y sont relatifs)].</i>
<b>Partenaire</b>	désigne l'attributaire qui s'est vu notifier le Contrat.
<b>Parties</b>	désignent la Personne Publique et le Partenaire.
<b>Petites et Moyennes Entreprises (PME)</b>	désignent les petites et moyennes entreprises au sens du décret n° 2009-245 du 2 mars 2009 relatif à la définition des petites et moyennes entreprises dans la réglementation applicable à la commande publique.
<b>Pièces Techniques</b>	désignent le Programme Fonctionnel des Besoins et l'Offre Technique, figurant en Annexe 2.
<b>Prestataires</b>	désignent les tiers au Contrat auxquels le Partenaire fait appel pour l'exécution du Contrat dans les conditions fixées par l'Article 7.

<b>Prestations</b>	désignent les prestations d'Exploitation-Maintenance et de Gros Entretien Renouvellement à réaliser par le Partenaire en application du Contrat.
<b>Procès-verbal d'Achèvement de l'Ouvrage/des Ouvrages</b>	désigne l'acte par lequel le Partenaire et la Personne Publique constatent la conformité de l'Ouvrage/des Ouvrages au Programme Fonctionnel des Besoins.
<b>Programme Fonctionnel des Besoins (PFB)</b>	désigne le document définissant sous forme performantielle les besoins de la Personne Publique et figurant en Annexe 2.1.
<b>Rapport Annuel</b>	désigne le rapport adressé annuellement par le Partenaire à la Personne Publique. Les modalités de présentation du Rapport Annuel sont précisées à l'Article 55.2.
<b>Réception</b>	désigne les opérations réalisées par le Partenaire, en tant que Maître d'Ouvrage, constatant la réception de Travaux réalisés par des tiers pour son compte.
<b>Refinancement</b>	désigne l'opération bancaire par laquelle le remboursement de la dette bancaire due par le Partenaire est financé par la souscription d'un nouvel emprunt, conformément aux stipulations de l'Article 46.
<b>Règles de l'Art</b>	désignent l'ensemble des règles méthodologiques et déontologiques auxquelles doit se conformer le Partenaire, en tant que professionnel, dans l'accomplissement des missions qui lui sont confiées.
<b>Rémunération</b>	désigne la rémunération due en contrepartie de l'exécution par le Partenaire des obligations mises à sa charge au titre du Contrat, telle que définie à l'Article 39.
<b>Rémunération Exploitation- Maintenance</b>	désigne la part de la Rémunération (terme R2) intégrant l'ensemble des coûts d'Exploitation-Maintenance, tels qu'ils sont supportés par le Partenaire au titre du Contrat.
<b>Rémunération Financière</b>	désigne la part de la Rémunération (terme R1) intégrant et distinguant les coûts d'investissement et de financement, tels qu'ils sont supportés par le Partenaire au titre du Contrat.
<b>Rémunération GER</b>	désigne la part de la Rémunération (terme R3) intégrant l'ensemble des coûts GER, tels qu'ils sont supportés par le Partenaire au titre du Contrat.
<b>Rémunération Irrévocable</b>	désigne la part de la Rémunération Financière faisant l'objet d'une cession de créances notifiée et acceptée au profit des Créanciers Financiers.
<b>Représentant des Créanciers Financiers</b>	désigne le représentant unique des Créanciers Financiers du Partenaire.
<b>Réserve(s)</b>	désigne(nt) l'ensemble des Réserves Majeures et des Réserves Mineures.

<b>Réserve(s) Majeure(s)</b>	désigne(nt) les désordres ou malfaçons rendant l’Ouvrage/les Ouvrages impropres à leur destination, ou portant manifestement atteinte à la sécurité des personnes.
<b>Réserve(s) Mineure(s)</b>	désigne(nt) la/les Réserve(s) autre(s) que la/les Réserve(s) Majeure(s).
<b>Risque Non Assurable</b>	désigne le risque pour lequel :  le Partenaire est dans l’incapacité d’obtenir une proposition d’assurance de la part d’assureurs notoirement solvables, pour une raison qui ne lui est pas imputable ; ou,  la prime d’assurance annuelle correspondante augmente, pour une raison qui n’est pas imputable au Partenaire, de plus de [.] pour cent ([.] %) [ <i>À compléter</i> ] en euros constants (à la date de signature du Contrat de Partenariat) par rapport au montant de la prime annuelle initialement acquittée par le Partenaire.
<b>Terrains</b>	désignent les terrains mis à la disposition du Partenaire conformément aux stipulations du Contrat, tels que désignés en Annexe 16.  <i>[ou désignent les terrains d’assiette des Ouvrages Existants mis à la disposition du Partenaire conformément aux stipulations du Contrat et tels que désignés en Annexe 16].</i>
<b>Travaux</b>	désignent les travaux de construction de l’Ouvrage/des Ouvrages [ <i>ou de réhabilitation des Ouvrages Existants</i> ] réalisés par le Partenaire ou sous sa responsabilité, jusqu’à la Date Effective d’Achèvement de l’Ouvrage/des Ouvrages et selon les modalités décrites dans les Pièces Techniques.
<b>Veille Technique</b>	désigne l’obligation de surveillance à la charge du Partenaire dans le cadre de l’exécution du Contrat, de nature à permettre à la Personne Publique de bénéficier des Évolutions Technologiques et de prendre connaissance des Changements de Législation ou de Réglementation.

## 1.2 Interprétation

Sauf stipulation contraire du présent Contrat :

les titres attribués aux articles et annexes ont pour seul but d’en faciliter la lecture et ne sauraient avoir d’influence sur leur interprétation ;

les termes définis dans le présent article pourront être employés indifféremment au singulier ou au pluriel lorsque le sens ou le contexte l’exigeront ;

toutes les références faites à une personne comprennent ses successeurs, ayants droit ou toute autre personne venant aux droits et obligations de cette personne, de quelque manière que ce soit ;

les renvois à une convention ou à un autre document comprennent ses annexes ainsi que les modifications ou avenants dont la convention ou le document a fait l’objet ;

toute référence du Contrat à un paragraphe, article ou annexe devra s'entendre comme une référence à un paragraphe, article ou annexe du Contrat ;

les coûts mentionnés dans le Contrat sont les coûts hors taxes, à l'exception des pénalités qui sont nettes de taxes.

## Article 2 Objet et nature du Contrat

### 2.1 Objet du Contrat

#### 2.1.1 [.]

À noter

Le périmètre du contrat de partenariat est précisé par le I de l'article 1er de l'Ordonnance n° 2004-559/article L. 1414-1 du Code général des collectivités territoriales :

*« Le contrat de partenariat est un contrat administratif par lequel [l'État ou un établissement public de l'État ou une collectivité territoriale ou un établissement public local] confie à un tiers, pour une période déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues, une mission globale ayant pour objet la construction ou la transformation, l'entretien, la maintenance, l'exploitation ou la gestion d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels nécessaires au service public, ainsi que tout ou partie de leur financement à l'exception de toute participation au capital.*

*Il peut également avoir pour objet tout ou partie de la conception de ces ouvrages, équipements ou biens immatériels ainsi que des prestations de services concourant à l'exercice, par la personne publique, de la mission de service public dont elle est chargée ».*

L'article L. 1414-1 du Code général des collectivités territoriales précise pour les collectivités territoriales et les établissements publics locaux que : « Toutefois ; le financement définitif d'un projet doit être majoritairement assuré par le Partenaire du contrat, sauf pour les projets d'un montant supérieur à un seuil fixé par décret » (seuil fixé à 40 millions d'euros HT par l'article D. 1414-9 du Code général des collectivités territoriales).

Tout au long de l'exécution du Contrat, sous le contrôle de la Personne Publique et dans les conditions prévues par le Contrat, notamment dans le respect des Pièces Techniques, le Partenaire s'engage à financer, *[Le cas échéant concevoir]*, construire, *[Le cas échéant réhabiliter]*, assurer les Prestations.

Le Partenaire s'engage également à réaliser les prestations de services prévues à l'Article 30.

Dans le cadre de l'exécution de ses missions, le Partenaire s'engage à atteindre les Objectifs de Performance.

#### **2.1.2 [Le cas échéant : l'exécution du Contrat se subdivise en [.] phases :**

*la Phase [.] qui commence [.] et se termine [.]*. Pendant cette phase, le Partenaire :

*[.]*;

*[.]*.

*la Phase [.] qui commence [.] et se termine [.]*. Pendant cette phase, le Partenaire *[.]*

À noter

En fonction de l'objet du contrat, il peut y avoir un intérêt à prévoir un phasage s'agissant de la réalisation des investissements. Ainsi, une phase correspondra au regroupement d'un ensemble de travaux. Cet élément relève de la structuration technique des offres par les candidats. Une telle structuration implique une adaptation du Contrat.

## 2.2 Nature du Contrat

Le présent contrat est un contrat de partenariat conclu sur le fondement des dispositions *[Pour l'État et ses établissements publics : des articles 1<sup>er</sup> et suivants de l'Ordonnance n° 2004-559 ; pour les collectivités territoriales et les établissements publics locaux : des articles L. 1414-1 et suivants du Code général des collectivités territoriales]*.

[.].

## Article 3 Cadre contractuel

### 3.1 Documents contractuels

**3.1.1** Les documents contractuels comprennent, par ordre de priorité, le présent Contrat et ses Annexes. Les Annexes font partie intégrante du Contrat et ont valeur contractuelle. Les Annexes précisent et complètent le Contrat. Toute référence au Contrat inclut ses Annexes.

**3.1.2** Sans préjudice de l'alinéa précédent, en cas de contradiction entre les stipulations du corps du Contrat et une stipulation d'une Annexe, les stipulations du corps du Contrat prévaudront. Sans préjudice de ce qui précède, les stipulations particulières prévalent sur les stipulations générales.

### 3.2 Annexes

**3.2.1** Sont annexés au Contrat les documents suivants :

Annexe 1 : Calendrier.

Annexe 2 : Pièces Techniques :

Annexe 2.1 : Programme Fonctionnel des Besoins.

Annexe 2.2 : Offre Technique.

*[Le cas échéant : Annexe 3 : Contrats cédés au Partenaire en application de l'article 1<sup>er</sup> – II – de l'Ordonnance n° 2004-559 ou de l'article L. 1414-1 – II du Code général des collectivités territoriales].*

#### À noter

Conformément à l'article 1<sup>er</sup> de l'Ordonnance n° 2004-559/article L. 1414-1 du Code général des collectivités territoriales, le Partenaire du contrat de partenariat peut se voir céder, avec l'accord du cocontractant concerné, tout ou partie des contrats passés par la personne publique pouvant concourir à l'exécution de sa mission. Il peut notamment s'agir des contrats relatifs à la conception.

*[Le cas échéant : Annexe 4 : Énumération des Ouvrages Existants et des documents qui y sont relatifs] ;*

Annexe 5 : Programme de Performances et modalités de contrôle de la Performance et sanctions.

Annexe 6 : Plan prévisionnel de Gros Entretien Renouvellement.

Annexe 7 : Plan de financement.

Annexe 8 : Plan des assurances.

Annexe 9 : Modèle de tableau de bord et de Rapport Annuel.

Annexe 10 : Procédure d'établissement du Procès-verbal d'Achèvement de l'Ouvrage/des Ouvrages.

Annexe 11 : Modèle de demande d'acceptation de cession de créances, d'Acte d'Acceptation et de notification de l'acte de cession de créances.

Annexe 12 : Échéancier des Rémunérations prévues/Modèle financier.

Annexe 13 : Programme d'Exploitation-Maintenance.

Annexe 14 : Programme des prestations de service.

*[Le cas échéant : Annexe 15 : Mandat habilitant le mandataire du groupement].*

*[Le cas échéant : Annexe 16 : Dossier de site (acte(s) de propriété des emprises, dossiers d'études... caractéristiques des Terrains)].*

Annexe 17 : Modèle d'acte de cautionnement.

Annexe 18 : Modèles de garanties.

Annexe 19 : Modèle de Convention Tripartite/Accord Direct.

*[Le cas échéant, autres annexes en fonction des spécificités du projet].*

**3.2.2** Seront ultérieurement annexés de plein droit au Contrat les documents suivants :

Procès-verbaux de mise à disposition des Terrains *[Le cas échéant procès-verbaux de mise à disposition des Ouvrages Existants];*

Programme de remise en état de l'Ouvrage/des Ouvrages.

À noter

Le contenu des annexes ne figure pas dans le présent clausier et devra donc être établi par les Parties en fonction des spécificités du Projet. La liste présentée n'est pas exhaustive.

## Article 4 Entrée en vigueur – Durée du Contrat

### 4.1 Entrée en Vigueur du Contrat

Le Contrat fera l'objet d'une notification au Partenaire *[Le cas échéant, après transmission au contrôle de légalité]*. Il entre en vigueur à la date de sa notification par la Personne Publique au Partenaire.

À noter

Avant la signature du Contrat de partenariat, les collectivités territoriales doivent transmettre au contrôle de légalité la délibération aux termes de laquelle l'organe délibérant approuve le choix du Partenaire du Contrat, approuve le Contrat et autorise l'exécutif à signer le Contrat, accompagnée d'un dossier complet (pièces de la consultation, projet de Contrat et Annexes). Le Contrat ne peut être signé avant l'accomplissement de ces formalités.

Après la signature du Contrat de partenariat, les collectivités territoriales notifient le Contrat au Partenaire et transmettent le Contrat au représentant de l'État (article L. 2131-2 du Code général des collectivités territoriales relatif au contrôle de légalité). Cette transmission s'effectue dans un délai de quinze jours à compter de la signature du Contrat en vertu de l'article L. 1414-15 du Code général des collectivités territoriales.

NB : les contrats de partenariat et leurs annexes doivent être communiqués à la MAPPP dans un délai maximum d'un mois à compter de leur signature en vertu de l'article D. 1414-6 du Code général des collectivités territoriales. Cette transmission peut s'effectuer sur format électronique ou sur papier.

## 4.2 Durée du Contrat

### Clause obligatoire

Le Contrat doit nécessairement comporter une clause relative à sa durée en vertu du a) de l'article 11 de l'Ordonnance n° 2004-559/article L. 1414-12 a) du Code général des collectivités territoriales<sup>(3)</sup>.

La durée du Contrat doit être prévue dans l'avis d'appel public à la concurrence. Elle n'est pas limitée par les textes, mais doit être déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues (cf. article 1<sup>er</sup> de l'Ordonnance n° 2004-559/article L. 1414-1 du Code général des collectivités territoriales).

Le Contrat est conclu pour une durée de *[durée du Contrat, en années et en mois]* à compter de sa Date d'Entrée en Vigueur.

*Ou*

Le Contrat est conclu pour une durée de *[Durée d'exploitation – c'est-à-dire durée pendant laquelle l'Ouvrage/les Ouvrages sont mis à la disposition de la Personne Publique, en années et en mois]* à compter de la Date Effective d'Achèvement de l'Ouvrage/des Ouvrages, majorée de la durée de réalisation des Études et Travaux, fixée à titre prévisionnel à *[Durée des Travaux, en années et en mois]*.

### À noter

Il est possible de prévoir plusieurs mécanismes s'agissant de la durée du Contrat :  
une durée globale du Contrat à compter de sa date d'entrée en vigueur ou  
une durée globale égale à la durée prévisionnelle de réalisation de la conception et de la construction, à laquelle s'ajoute une période d'exploitation fixe, à compter de la Date Effective d'Achèvement de l'Ouvrage/des Ouvrages.

Toute reconduction du Contrat, sous quelque forme que ce soit, notamment tacite ou par avenant, est exclue.

## Article 5 Délais d'exécution

**5.1** Le Partenaire est tenu de respecter les délais fixés dans le Calendrier, ainsi que les délais de réalisation des Modifications. En cas de méconnaissance par le Partenaire de ces délais, les stipulations ci-après s'appliqueront.

**5.2** Nonobstant les stipulations de l'alinéa précédent, une extension de délai sera accordée par la Personne Publique au Partenaire si le retard dans l'exécution de ses obligations contractuelles est dû à une Cause Exonératoire. Ainsi :

Les délais de réalisation sont prorogés d'une durée égale à celle du retard causé par la survenance de la Cause Exonératoire.

Cette prorogation de délais est limitée à la durée strictement nécessaire pour compenser le retard causé par la survenance de la Cause Exonératoire.

Il est procédé à cette extension de délais par voie d'avenant au Contrat.

**5.3** En tout état de cause, la Date Effective d’Achèvement ne pourra intervenir, pour quelque cause que ce soit, en ce compris la survenance d’une Cause Exonératoire ou d’un retard fautif du Partenaire, plus de [.] mois à compter de la Date d’Entrée en Vigueur.

À noter

Pour tenir compte des problématiques de disponibilité du financement apporté par le Partenaire, il est possible de prévoir, un délai au-delà duquel les délais d’exécution, pour quelque cause que ce soit (retard fautif du Partenaire ou survenance d’une Cause Exonératoire), ne pourront pas être prolongés.

## Article 6 Identification et représentation des Parties

### 6.1 Représentants de la Personne Publique

La Personne Publique est représentée par [*Représentant, par exemple le Maire*] ou le représentant de ce dernier.

À noter

Plusieurs personnes publiques peuvent se regrouper en vue de conclure un contrat de partenariat portant sur un projet relevant simultanément de leur compétence en vertu du III de l’article L. 1414-1 du Code général des collectivités territoriales.

### 6.2 Représentants du Partenaire

Le Partenaire est représenté par [.]

## Article 7 Prestataires et PME

### 7.1 Identification des Prestataires

Le Partenaire est autorisé à confier à des tiers la réalisation d’une partie de ses missions au titre du Contrat, dans le respect de la réglementation applicable et sous réserve du respect des stipulations du présent Contrat.

Les contrats conclus directement par le Partenaire pour l’exécution des prestations qui lui sont confiées, y compris les contrats visés à l’Article 7.4, ne relèvent pas de la loi n° 75-1334 du 31 décembre 1975 relative à la sous-traitance. Cependant, le Partenaire veille au respect par ses cocontractants de leurs obligations au titre de ladite loi à l’égard de leurs sous-traitants.

Le Partenaire s’engage à rendre opposables à ses cocontractants les stipulations du Contrat en ce qui les concerne.

Le Partenaire demeure responsable, vis-à-vis de la Personne Publique, de la parfaite exécution de ses obligations contractuelles. Les Prestataires auxquels le Partenaire a recours pour l’exécution de ses obligations au titre du Contrat sont sous l’entière responsabilité du Partenaire. Les conséquences financières de l’insolvabilité des Prestataires auxquels le Partenaire a recours pour l’exécution de ses obligations contractuelles sont également à la charge du Partenaire.

### 7.2 Contrôle de l’intervention des Prestataires par la Personne Publique

**Clause obligatoire**

**Le Contrat comporte nécessairement une clause relative aux modalités de contrôle par la Personne Publique des conditions dans lesquelles le Partenaire fait appel à d’autres entreprises pour l’exécution du**

contrat en vertu de l'article 11 f) de l'Ordonnance n° 2004-559/article L. 1414-12 f) du Code général des collectivités territoriales.

Sauf en cas d'urgence, le Partenaire ne peut avoir recours à des Prestataires sans en avoir préalablement informé la Personne Publique.

Les contrats, ainsi que leurs avenants, passés par le Partenaire avec ses Prestataires sont communiqués pour information à la Personne Publique dès leur signature.

À noter

Les Parties peuvent également fixer un seuil, en termes de montant de contrat, en-dessous duquel les contrats ne devront pas être communiqués.

En cas de non-respect de cette obligation de transmission, la Personne Publique peut appliquer au Partenaire une pénalité selon les modalités définies à l'Article 56.2.4.

À noter

Il n'est pas nécessaire de prévoir que les contrats conclus par le Partenaire pour l'exécution du contrat de partenariat soient annexés au Contrat. En effet, toute modification d'un de ces contrats impliquerait une modification d'une annexe au contrat de partenariat et donc la conclusion d'un avenant.

En revanche, la Personne Publique doit obtenir la communication de tout contrat, qu'elle estime nécessaire à sa bonne information. En effet, ces contrats permettent à la Personne Publique d'appréhender le degré de transfert de risques du Partenaire privé vis-à-vis de ses Prestataires.

### 7.3 Obligation de cautionnement

**Clause obligatoire**

L'article 11 f) de l'Ordonnance n° 2004-559/article L. 1414-12 f) du Code général des collectivités territoriales dispose que « *Le Partenaire du contrat de partenariat constitue, à la demande de tout prestataire auquel il est fait appel pour l'exécution du contrat, un cautionnement auprès d'un organisme financier, afin de garantir au prestataire qui en fait la demande le paiement des sommes dues. Ces prestations sont payées dans un délai fixé par voie réglementaire.* »

Le Partenaire constituera à la demande de tout Prestataire auquel il est fait appel pour l'exécution du Contrat, un cautionnement auprès d'un organisme financier afin de garantir au Prestataire qui en fait la demande le paiement des sommes dues au plus tard dans un délai de trente (30) jours suivant la réception de la demande de paiement.

La garantie de paiement sera conforme au modèle joint en Annexe 17. Une copie de l'acte de cautionnement sera transmise à la Personne Publique.

### 7.4 Part d'exécution du Contrat confiée à des PME et à des artisans

#### 7.4.1 Engagement du Partenaire de confier une part de l'exécution du Contrat à des PME et à des artisans

Le Partenaire s'engage à confier l'exécution d'une partie du Contrat à des PME et à des artisans :

au titre de la réalisation des Études et des Travaux : *[Pourcentage des PME et des artisans dans la réalisation des Études et des Travaux]* % de la Rémunération Financière (R1) ;

au titre de l'Exploitation-Maintenance : *[Pourcentage des PME et des artisans dans l'Exploitation-Maintenance]* % de la Rémunération Exploitation-Maintenance (R2) ;

au titre du GER : *[Pourcentage des PME et des artisans dans le GER]* % de la Rémunération GER (R3).

#### 7.4.2 Modalités de contrôle par le Personne Publique du respect des engagements du Partenaire

##### Clause obligatoire

Le Contrat comporte nécessairement une clause relative aux modalités de contrôle par la Personne Publique des conditions dans lesquelles le Partenaire respecte son engagement de confier une partie de l'exécution du contrat à des PME et à des artisans en vertu du f) de l'article 11 de l'Ordonnance n° 2004-559/article L. 1414-12 f) du Code général des collectivités territoriales.

Le Partenaire s'engage à transmettre chaque année à la Personne Publique, dans le cadre du Rapport Annuel, présenté par le Partenaire selon les modalités définies à l'Article 55.2, les informations suivantes :

le nom et le siège social des PME et artisans auxquels il a fait appel au titre du présent Article ;

la nature des prestations qui leur ont été confiées ;

un état récapitulatif mentionnant l'état d'avancement des travaux confiés aux PME et aux artisans ;

le montant des prestations confiées à des PME et des artisans, d'une part au titre des Études et Travaux, et d'autre part au titre de l'Exploitation-Maintenance et du GER ;

le pourcentage de travaux exécutés par les PME et les artisans sur le montant des travaux exécutés dans l'année, en montant de prestations ;

les justificatifs de paiement des prestations exécutées par les PME et les artisans ;

la différence entre le montant des prestations au titre des Études et Travaux (coûts couverts par la composante (R1) de la Rémunération) qu'il aurait dû confier à des PME et des artisans et le montant des mêmes prestations qu'il leur a effectivement confiées, sur la base des justificatifs de paiement ;

la différence entre le montant des prestations au titre de l'Exploitation-Maintenance et du GER (coûts couverts par les composantes (R2) et (R3) de la Rémunération) qu'il aurait dû confier à des PME et des artisans et le montant des mêmes prestations qu'il leur a effectivement confiées, sur la base des justificatifs de paiement.

##### À noter

Le présent clausier propose que l'engagement de confier la réalisation de certaines prestations à des PME soit sanctionné à la Date Effective d'achèvement de l'Ouvrage/des Ouvrages s'agissant des Études et Travaux, puis

annuellement (lors de la remise du Rapport Annuel) pour l'Exploitation-Maintenance et par période de cinq ans s'agissant de prestations de GER.

Le contrôle définitif du respect par le Partenaire des engagements qu'il a souscrits au titre du présent Article s'effectue de la manière suivante :

À la Date Effective d'Achèvement de l'Ouvrage/des Ouvrages pour ce qui concerne les engagements au titre des Études et Travaux. Le contrôle du respect de cet engagement s'effectue en comparant la valeur cumulée des travaux confiés à des PME à la Date Effective d'Achèvement de l'Ouvrage/des Ouvrages par rapport aux engagements souscrits par le Partenaire.

Tous les ans pour ce qui concerne les engagements au titre de l'Exploitation-Maintenance et tous les cinq ans pour ce qui concerne les engagements au titre du Gros Entretien Renouvellement. Le contrôle du respect de cet engagement s'effectue en comparant la valeur cumulée des prestations confiées à des PME par rapport aux engagements souscrits par le Partenaire.

#### 7.4.3 Conséquences du non-respect de l'engagement de recours aux PME et aux artisans

En cas de non-respect par le Partenaire de ses engagements au titre du présent Article, ce dernier sera redevable de la pénalité prévue à l'Article 56.2.1.

## **Article 8 Cession du Contrat *[et le cas échéant, en cas de création d'une société dédiée, stabilité de l'actionnariat]***

### 8.1 Cession du Contrat

#### 8.1.1 Cession du Contrat par la Personne Publique

Sans préjudice des droits des Créanciers Financiers au titre des cessions de créances, le Partenaire accepte la possibilité de cession du Contrat par la Personne Publique au profit de toute autre personne morale de droit public, dès lors que le cessionnaire présente une situation financière et un statut juridique présentant des garanties techniques et financières au moins équivalentes à celles au vu desquelles le présent Contrat a été signé.

Le projet de cession ainsi que l'identité du cessionnaire seront alors notifiés au Partenaire, sans modification de ses engagements contractuels afin, notamment, de permettre à ce dernier de vérifier que les conditions visées au précédent alinéa sont remplies.

Le cessionnaire sera entièrement subrogé à la Personne Publique dans les droits et obligations résultant du Contrat.

#### 8.1.2 Cession du Contrat par le Partenaire

##### **Clause obligatoire**

**Le Contrat comporte nécessairement une clause relative au contrôle qu'exerce la Personne Publique sur la cession partielle ou totale du contrat (Cf. article 11 i) de l'Ordonnance n° 2004-559/article L. 1414-12 i) du Code général des collectivités territoriales).**

**La jurisprudence administrative a posé le principe selon lequel la cession d'un contrat administratif est possible, mais doit être autorisée par la Personne Publique (CE 20 janvier 1905, *Compagnie départementale des eaux*). Pour**

s'opposer à la cession, la Personne Publique doit invoquer des griefs relatifs à l'insuffisance des garanties offertes par le cessionnaire (CE avis Sect. Fin, 8 juin 2000)(4).

Cette précision permet à la Personne Publique de s'assurer de la qualité du cessionnaire, ainsi que de son aptitude à respecter les engagements contractuels prévus.

Le Partenaire ne peut céder le Contrat, partiellement ou totalement, qu'avec l'autorisation expresse et préalable de la Personne Publique. Le Partenaire est tenu de présenter le cessionnaire à la Personne Publique lors de sa demande d'autorisation.

En cas de méconnaissance des dispositions du présent alinéa par le Partenaire, la Personne Publique peut résilier le Contrat pour faute du Partenaire selon les modalités prévues à l'Article 60.

Le cessionnaire devra apporter des garanties financières et professionnelles équivalentes à celles apportées par le Partenaire.

La Personne Publique fait connaître sa décision dans un délai de [.] *[Délai à compléter]* à compter de la réception de la demande du Partenaire. À défaut, le silence de la Personne Publique vaut refus.

Si la Personne Publique accepte la cession du Contrat, le cessionnaire est alors entièrement subrogé au Partenaire dans les droits et obligations résultant du Contrat cédé et s'engage à reprendre intégralement l'exécution de toutes les obligations découlant du Contrat.

## 8.2 [Le cas échéant] Stabilité de l'actionnariat du Partenaire

### À noter

Dans le cas d'un montage en financement de projet, un transfert de titres ou des parts du Partenaire (c'est-à-dire de la société dédiée) peut entraîner une modification du contrôle de la société, ce qui aboutit *de facto* à modifier l'identité réelle du partenaire choisi par la Personne Publique. Dès lors, il est conseillé d'encadrer les cessions de titre de la société partenaire. Les dispositifs d'encadrement peuvent être de plusieurs types : incessibilité temporaire, encadrement de la stabilité de l'actionnariat, clauses d'information et clauses d'agrément. Il est possible de prévoir des dérogations au principe d'incessibilité temporaire, limitées aux cas de cession ou transferts à des sociétés appartenant au même groupe ou lorsque la modification projetée porte sur moins de 50 % du capital du Partenaire. Dans tous les cas, ces stipulations ne peuvent avoir pour objet de rendre inaliénables les titres ou empêcher la mise en place par le Partenaire du financement attaché au projet.

Les modifications de l'actionnariat ou des participations au sein de la société du Partenaire sont interdites durant une période de *[Durée d'incessibilité temporaire du capital du Partenaire à compléter]* à compter de la Date d'Entrée en Vigueur. Pendant cette période, la Personne Publique peut s'opposer à toute modification de la composition initiale de l'actionnariat du Partenaire. La Personne Publique doit faire connaître son opposition dans un délai de *[Délai d'opposition aux modifications du capital à compléter]* suivant la date de réception du courrier notifiant la demande de modification par recommandé avec demande d'accusé de réception. En cas de non-respect par le Partenaire de l'interdiction posée par le présent alinéa, la Personne Publique pourra résilier le Contrat pour faute du Partenaire dans les conditions prévues à l'Article 60.

À l'issue de cette période, toute modification de la composition initiale de l'actionnariat est libre, sous réserve de l'information préalable de la Personne Publique par le Partenaire, par courrier recommandé avec demande d'avis de réception.

Par dérogation au premier alinéa du présent Article, le Partenaire peut librement céder les actions de la société de projet dans les hypothèses suivantes :

lorsque le cessionnaire est un Affilié ;

lorsque l'opération projetée porte sur moins de 50 % du capital du Partenaire.

Enfin, la Personne Publique pourra à tout moment libérer les actionnaires de leurs obligations de maintenir leur participation dans le capital du Partenaire, notamment dans le cadre des sûretés apportées aux établissements de crédits pour la mise en place du financement.

## Article 9 Insertion sociale

### 9.1 Promotion de l'emploi des personnes en insertion

Dans le cadre de sa politique pour l'emploi et la solidarité, la Personne Publique a décidé de mettre en place une démarche visant à promouvoir l'emploi des personnes en insertion.

Les personnes concernées par cette action seront notamment : **[.] [À définir, en fonction des objectifs propres de la Personne Publique en matière d'insertion sociale].**

À noter

L'insertion sociale peut constituer un critère d'attribution du Contrat et/ou une condition d'exécution.

Dans l'hypothèse où la Personne Publique souhaiterait ériger l'insertion sociale en critère d'attribution du Contrat, il convient d'être très vigilant. En effet, la jurisprudence communautaire fixe des conditions relatives à l'utilisation de critères sociaux (voir notamment CJCE 20 septembre 1998, aff. C-31/87, Beentjes BV c/Pays-Bas, CJCE, 26 septembre 2000, aff. C-225/98, Commission c/République française, bâtiments scolaires de la région Nord-Pas-de-Calais).

De tels critères doivent :

être liés à l'objet du marché ;

ne pas conférer au pouvoir adjudicateur une liberté inconditionnée de choix ;

être expressément mentionnés dans l'avis d'appel public à la concurrence ;

respecter tous les principes fondamentaux du droit communautaire, et notamment le principe de non-discrimination.

Ainsi, si les textes communautaires permettent de faire du critère d'insertion sociale un critère de sélection des offres c'est uniquement dans l'hypothèse où cela n'est pas susceptible d'avoir un effet discriminatoire. Il conviendra donc de vérifier, en fonction du périmètre du projet envisagé et des missions confiées au futur Partenaire, si ces critères sont cumulativement vérifiés.

À défaut, il semble plus pertinent, d'en faire exclusivement une modalité d'exécution du Contrat, qui sera discutée au cours du dialogue.

Pour l'exécution des prestations du Contrat ne nécessitant pas de qualification ou de technicité particulière de la part de la main-d'œuvre employée, le Partenaire s'oblige à conduire une action d'insertion des personnes en difficulté d'accès à l'emploi, dont la liste est à préciser.

Il leur sera donc obligatoirement réservé, à l'occasion de l'exécution du présent Contrat :

[.] % soit [.] heures des heures travaillées pour la réalisation des Travaux ;

[.] % soit [.] heures des heures travaillées pour la réalisation des Prestations par an, à compter de la Date Effective d’Achèvement de l’Ouvrage/des Ouvrages.

Ces personnes seront choisies librement, sous la seule responsabilité du Partenaire, parmi les candidats proposés par les institutions compétentes en matière d’accueil, d’orientation, de formation et de suivi des demandeurs d’emploi.

En tout état de cause, ces obligations ne sauraient être sous- traitées en totalité, sauf au profit de la structure d’insertion par l’activité économique envisagée.

## 9.2 Contrôle du respect des engagements souscrits par le Partenaire

Pour apprécier les éventuels écarts entre les engagements du Partenaire et leur réalisation effective, le dispositif d’insertion fera l’objet :

avant la Date Effective d’Achèvement de l’Ouvrage/des Ouvrages, d’un suivi trimestriel ;

à compter de la Date Effective d’Achèvement de l’Ouvrage/des Ouvrages, d’un suivi annuel ;

en fin de Contrat, d’un bilan définitif.

Pour justifier de la réalité des actions d’insertion, le Partenaire fournira notamment les pièces montrant que (i) chacune des personnes relève bien de l’insertion (justificatifs de statut) et que (ii) le volume d’heures indiqué a bien été réalisé, telles que :

copie des fiches de paie des personnes embauchées, et attestation de leur emploi sur le chantier ;

copie des contrats passés avec les structures d’insertion et des factures de mises à disposition faisant apparaître l’identité et les coordonnées de personnes travaillant au titre de la clause d’insertion, et le nombre d’heures effectuées.

Si le licenciement d’une personne embauchée au titre de l’insertion se produit avant la fin du contrat prévu, le Partenaire doit tout mettre en œuvre pour procéder à son remplacement.

À défaut d’information de la Personne Publique ou de non-respect des engagements souscrits au titre du présent Article, des pénalités seront dues, dans les conditions définies à l’Article 56.2.2.

Par dérogations aux stipulations précédentes, les pénalités prévues pour non-respect des engagements en matière d’insertion sociale ne seront pas mises en œuvre dans le cas où le Partenaire n’aurait pas trouvé de personne concernée par cette action. Il devra fournir à la Personne Publique la preuve des démarches réalisées.

## **Article 10 [Le cas échéant] Exclusivité**

Le Partenaire bénéficie de l’exclusivité de la mission globale qui lui est confiée dans les conditions définies par le Contrat.

## **Article 11 [Le cas échéant] Cession de contrats au bénéfice du Partenaire**

À noter

Conformément aux dispositions de l’article 1er – II – de l’Ordonnance n° 2004-559/article L. 1414-1-II alinéa 2 du Code général des collectivités territoriales, le Partenaire peut se voir céder, avec l’accord du cocontractant concerné, tout ou partie des contrats passés par la Personne Publique pouvant concourir à l’exécution de sa

mission (notamment les contrats relatifs à la conception). Ces contrats doivent être communiqués aux candidats au cours du dialogue compétitif et seront annexés au Contrat.

Au titre du Contrat, sont cédés au Partenaire les contrats conclus antérieurement par la Personne Publique figurant à l'Annexe 3.

## Article 12 Régime du personnel

### 12.1 Généralités

Le Partenaire s'assure le concours, en quantité et en qualité, du personnel nécessaire à la parfaite exécution du Contrat. Il assure la gestion et le contrôle de son personnel.

Le Partenaire s'engage, sur l'honneur, à respecter la législation, la réglementation et les conventions collectives applicables.

Un registre spécial du personnel est constamment tenu à jour par le Partenaire. Il peut être consulté à tout moment par la Personne Publique.

### 12.2 **[Le cas échéant]** Respect des obligations de reprise de personnel

Le Partenaire s'engage à respecter les dispositions de l'article L. 1224-1 du Code du travail et à reprendre [.] **[À compléter]**.

### 12.3 [Le cas échéant] Engagements du Partenaire en matière de formation

Le Partenaire procède à la formation du personnel de la Personne Publique dans les conditions décrites à l'Annexe [.] **[À compléter]**.

## TITRE 2 : Partage des risques et événements susceptibles d'affecter l'exécution du Contrat

### Clause obligatoire

Conformément aux dispositions de l'article 11 b) de l'Ordonnance n° 2004-559/article L. 1414-12 b) du Code général des collectivités territoriales, le Contrat comporte nécessairement des clauses relatives aux conditions dans lesquelles est établi le partage des risques entre les Parties.

## Article 13 Principes généraux

### À noter

Il est parfois d'usage d'annexer au Contrat une matrice de risques prévoyant un partage des risques entre les parties.

Toutefois, il apparaît par expérience qu'une telle pratique est trop simplificatrice : un simple tableau ne permet pas un partage des risques aussi fin que des clauses contractuelles. Aussi et afin d'éviter tout risque de contradiction entre la matrice des risques et les clauses du Contrat elles-mêmes, il est conseillé de ne pas annexer la matrice des risques. Si une matrice de risque peut servir de base à la discussion entre les parties, il est préférable, dans le contrat, de procéder à une définition précise du partage des risques dans les clauses du Contrat.

Le présent clausier propose des modalités générales de partage des risques. Il est toutefois souhaitable de détailler dans le contrat, de façon très approfondie, le partage des risques, ainsi que le partage des conséquences financières de la survenance de chaque événement constitutif d'un risque.

S'agissant des événements que la Personne Publique prend partiellement ou intégralement en charge, il convient de préciser les modalités pratiques de paiement des sommes dues au Partenaire privé (paiement direct ou le cas échéant, augmentation de la Rémunération).

En outre, en cas de survenance d'une Cause Exonératoire postérieurement à la Date Effective d'Achèvement de l'Ouvrage/des Ouvrages, empêchant le Partenaire d'exécuter tout ou partie de ses obligations au titre du Contrat, il convient de prévoir le paiement par la Personne Publique de la Rémunération Financière, ainsi que la partie de la Rémunération qui n'est pas affectée par la survenance de cet événement, à savoir, la fraction de la Rémunération Exploitation-Maintenance et la Rémunération GER, correspondantes aux prestations non affectées par la survenance de ladite Cause Exonératoire.

Chacun des risques afférents au Contrat est supporté par la partie la mieux à même de le maîtriser, du point de vue technique, économique et financier, dans les conditions et selon les modalités du Contrat, définies notamment par le présent Article et dans le respect des principes généraux dégagés par la jurisprudence administrative.

Dès lors, sont prises en compte les diligences à effectuer par les Parties pour prévenir la survenance du risque ou en minimiser ou réduire les conséquences, tant en termes de délais de réalisation que de coût du projet, et tant en phase de réalisation que d'exploitation.

En cas de survenance d'une Cause Exonératoire, les délais d'exécution sont prolongés, d'une durée égale à celle durant laquelle l'événement considéré aura mis obstacle à l'exécution du Contrat ou aura rendu son exécution plus onéreuse, conformément aux stipulations de l'Article 5.

## Article 14 Force Majeure

**14.1** Aucune Partie n'encourt de responsabilité pour n'avoir pas accompli ou avoir accompli avec retard une obligation au titre du présent Contrat, dès lors qu'un tel manquement ou retard résulte directement d'un événement présentant les caractéristiques de la Force Majeure.

**14.2** En cas de survenance d'un événement de Force Majeure, chacune des Parties a l'obligation de prendre, dans les meilleurs délais, toutes les mesures raisonnablement envisageables pour en atténuer l'impact sur l'exécution de ses propres obligations.

**14.3** La responsabilité de la Partie qui, par action ou omission, aurait sérieusement aggravé les conséquences d'un événement de Force Majeure peut être recherchée dans la limite des effets provoqués par cette action ou omission.

**14.4** Lorsque l'une des Parties invoque la survenance d'un événement de Force Majeure, elle le notifie, dans les plus brefs délais, par tout moyen, doublé d'une lettre recommandée avec avis de réception, à l'autre Partie :

S'il s'agit du Partenaire, ce dernier doit communiquer à la Personne Publique une note décrivant la nature de l'événement et précisant les conséquences de cet événement sur l'exécution du Contrat ainsi que les mesures prises par ce dernier pour en atténuer les effets. La Personne Publique dispose d'un délai de [. ] [À compléter] pour notifier au Partenaire sa décision concernant le bien-fondé de cette prétention. Le silence gardé par la Personne Publique vaut refus.

S'il s'agit de la Personne Publique, cette dernière doit recueillir l'avis du Partenaire quant aux conséquences de cet événement sur l'exécution du Contrat et aux mesures à prendre pour en atténuer les effets. Ce dernier l'informe,

dans un délai de [.] [À compléter] suivant sa demande, de ses observations. La Personne Publique dispose alors d'un délai de [.] [À compléter] pour lui notifier sa décision sur les conséquences à tirer de la situation de Force Majeure.

**14.5** Dans les deux cas, il est convenu d'une concertation obligatoire entre les Parties dans les [.] [À compléter] suivant l'information par l'une ou l'autre Partie, dans l'optique d'assurer autant que faire se peut, la continuité du service jusqu'à ce que la Personne Publique ait notifié sa décision.

**14.6** Les conséquences, notamment financières, d'un événement de Force Majeure sont régies selon les modalités suivantes : les conséquences directes et indirectes (notamment, portage du financement, retard dans la perception d'une partie de la Rémunération) de la survenance du cas de Force Majeure sont supportées par la Personne Publique.

**14.7** Enfin, le présent Contrat peut être résilié, dans les conditions et selon les modalités prévues à l'Article 62.

## Article 15 Imprévision

**15.1** En cas de survenance d'un événement présentant les caractéristiques de l'Imprévision, les conséquences directes et indirectes (notamment, portage du financement, retard dans la perception d'une partie de la rémunération) sont supportées par la Personne Publique.

**15.2** Dans l'hypothèse où le bouleversement de l'équilibre économique du Contrat serait ou deviendrait irrémédiable, la résiliation du Contrat pourra être prononcée par la Personne Publique dans les conditions fixées à l'Article 63 du présent Contrat.

## Article 16 Fait du Prince

**15.1** La Partie qui invoque l'existence d'un tel fait en informe l'autre Partie, dans les mêmes conditions que celles prévues pour un cas de Force Majeure.

**15.2** Les conséquences directes et indirectes de la survenance du Fait du Prince sont supportées par la Personne Publique.

## Article 17 Causes Légitimes

À noter

Afin de favoriser des discussions constructives avec les candidats au cours du dialogue compétitif s'agissant du partage des risques, il est fortement recommandé à la Personne Publique de réaliser, avant le lancement de la procédure de consultation, des études pré-opérationnelles et de faisabilité suffisantes (études géotechniques, études de pollution des sols, études faunistiques et floristiques, démarches auprès de la DRAC...), pour permettre aux candidats d'appréhender les risques que la Personne Publique souhaite voir transférer.

Une liste indicative d'événements pouvant constituer des causes légitimes de prolongation des délais pour le Partenaire est présentée. Cette liste doit être adaptée en fonction des spécificités de chaque projet.

**17.1** Sont considérés comme des Causes Légitimes les événements listés dans le présent Article, dès lors qu'ils ont un impact sur l'exécution du Contrat :

le retrait ou les recours formés contre le Contrat, et ses actes détachables ;

le retard dans la délivrance de l'une des Autorisations Administratives, pour une cause non exclusivement imputable au Partenaire ;

le retard résultant de la modification, de la révision ou de l'annulation des documents d'urbanisme ;

les jours d'intempéries dans la limite de [.] [À compléter] par an ;

la découverte de toute contamination ou pollution du sol ou du sous-sol, non révélée par les études approfondies communiquées par la Personne Publique et ayant pour origine un fait survenu avant la mise à disposition des Terrains au Partenaire par la Personne Publique ;

la découverte de vestiges archéologiques ou la réalisation de fouilles archéologiques ;

la découverte d'engins explosifs et de vestiges de guerre ;

la grève générale, les désordres sociaux, la grève des agents de la Personne Publique ;

la découverte de servitudes et de réseaux non identifiés et qui auraient pour effet de perturber ou d'empêcher la bonne réalisation de ses missions par le Partenaire ;

les décisions prises par une autorité administrative ou judiciaire de suspendre ou d'arrêter les Travaux et/ou les Prestations à moins que lesdites injonctions ne soient fondées sur une faute du Partenaire ;

les Modifications apportées au Contrat dans les conditions de l'Article 35.1 ;

la suspension ou la poursuite du Contrat dans les conditions de l'Article 18.

Les conséquences, notamment financières, de la survenance des Causes Légitimes listées ci-avant sont partagées entre les Parties selon les modalités suivantes :

[.] [À compléter].

**17.2** Le Partenaire fait ses meilleurs efforts pour éviter la survenance d'une Cause Légitime. Le Partenaire informe la Personne Publique dans un délai de [.] jours [Délai à compléter] à compter de sa survenance, de tout événement susceptible de constituer une Cause Légitime. En particulier, le Partenaire informe la Personne Publique des conséquences possibles de l'intervention d'un tiers sur le respect par le Partenaire de ses obligations contractuelles.

**17.3** Le Partenaire devra indiquer (i) l'impact prévisionnel sur les délais et les conséquences financières prévisionnelles et (ii) les mesures qu'il envisage de mettre en œuvre pour en atténuer les effets. Les Parties se réunissent et examinent ensemble les mesures permettant de limiter les retards et/ou les impacts sur l'exécution des obligations contractuelles au titre du Contrat.

Faute d'avoir notifié la Cause Légitime dans les formes et délais ainsi définis, le Partenaire ne pourra pas invoquer la survenance de la Cause Légitime.

Tout retard lié à une erreur, faute ou négligence du Partenaire ou de toute personne dont il est responsable, notamment les entreprises sélectionnées par ses soins pour réaliser une partie des missions objets du Contrat, ne sera pas considéré comme une Cause Légitime et sera sanctionné dans les conditions prévues au Contrat.

## **Article 18 Aléas administratifs et juridictionnels**

**18.1** Recours contre le Contrat, l'Acte d'Acceptation, la Convention Tripartite/Accord Direct ou leurs actes détachables

En cas de recours administratif ou contentieux à l'encontre du Contrat, de l'Acte d'Acceptation, de la Convention Tripartite/Accord Direct ou leurs actes détachables, ainsi qu'en cas de retrait, la Personne Publique informe sans délai le Partenaire, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, de l'existence d'un tel recours ou d'un tel retrait. Les Parties se rencontrent à la demande de la Partie la plus diligente, dans les [.] jours [Délai à

*compléter*] à compter de cette notification, pour évaluer les conséquences de la situation. Cette demande est faite par lettre recommandée avec demande d'avis de réception.

À l'issue de cette concertation, laquelle ne pourra excéder [.] jours *[Délai à compléter]*, la Personne Publique pourra décider soit :

(i) de poursuivre l'exécution du Contrat :

La Personne Publique assume l'intégralité des conséquences, directes et indirectes, de sa décision de poursuivre l'exécution du Contrat et d'annulation éventuelle du Contrat.

Par ailleurs, dès lors que le recours prospérerait et aurait pour conséquence d'entraîner l'annulation définitive de l'acte attaqué, empêchant d'une manière définitive l'exécution du Contrat, de l'Acte d'Acceptation, de la Convention Tripartite/Accord Direct ou de leurs actes détachables, la Personne Publique notifie au Partenaire sa décision de prononcer la résiliation du Contrat. Le Partenaire sera indemnisé de l'intégralité du préjudice subi en application de l'Article 61.

(ii) de résilier le Contrat :

Le Partenaire sera indemnisé de l'intégralité du préjudice subi en application de l'Article 61.

(iii) de suspendre l'exécution du Contrat :

Les délais d'exécution sont prolongés d'une durée égale à celle durant laquelle l'événement considéré aura mis obstacle à l'exécution du Contrat.

À tout moment, la Personne Publique peut, unilatéralement ou après concertation avec le Partenaire, mettre fin à la suspension de l'exécution du Contrat.

De même, dans la mesure où la suspension dure plus de [.] mois *[Délai à compléter]*, la Personne Publique pourra prononcer la résiliation et sera tenue de faire droit à une demande de résiliation du Contrat émanant du Partenaire. Dans ces hypothèses, les stipulations visées aux (i) et (ii) s'appliqueront.

La Personne Publique informe le Partenaire de sa décision de poursuivre, de résilier ou de suspendre l'exécution du Contrat par lettre recommandée avec accusé réception dans un délai de quinze (15) jours à compter de la notification du recours ou du retrait faite au Partenaire.

À défaut de décision de la Personne Publique dans un délai de [.] jours *[Délai à compléter]* à compter de la notification faite au Partenaire, la Personne Publique est réputée avoir ordonné la suspension du Contrat.

## 18.2 Recours, retrait, non-obtention des Autorisations Administratives

**18.2.1** Le Contrat peut être résilié dans les conditions suivantes :

- a) Non-obtention de l'arrêté de permis de construire initial purgé de tout recours et tout retrait administratif dans un délai de [.] mois *[Délai à compléter]*, à compter de la date de dépôt de la demande de permis de construire.
- b) Non-obtention des Autorisations Administratives, autres que le permis de construire, listées à l'Article 22, dans un délai fixé à l'Annexe 1, à compter de la date de dépôt du dossier de demande.
- c) Recours contre une des Autorisations Administratives, listées à l'Article 22.

**18.2.2** En cas de survenance de l'une des hypothèses précitées, le Partenaire informe sans délai la Personne Publique, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, de la survenance de l'un de ces événements.

Les Parties se rencontrent à la demande de la Partie la plus diligente, dans les [.] ([.]) jours *[Délai à compléter]* à compter de cette notification, pour évaluer les conséquences de la situation. Cette demande est faite par lettre recommandée avec demande d'avis de réception.

**18.2.3** À l'issue de cette concertation, laquelle ne peut excéder [.] ([.]) jours *[Délai à compléter]* :

- (i) soit les Parties décident d'un commun accord de résilier le Contrat ;
- (ii) soit la Personne Publique décide unilatéralement de poursuivre l'exécution du Contrat ;
- (iii) soit la Personne Publique décide unilatéralement de résilier le Contrat ;
- (iv) soit la Personne Publique décide unilatéralement de suspendre l'exécution du Contrat.

**18.2.4** Les conséquences de la décision prise conformément au présent Article seront traitées de la manière suivante :

(i) En cas d'accord des Parties, la résiliation du Contrat sera réglée dans les conditions suivantes, le cas échéant, sur la base de l'avis de l'expert :

En application de l'Article 60, dès lors que la survenance de l'un des événements visés aux paragraphes a) à c) résulte d'une faute exclusive du Partenaire.

En application de l'Article 61, dès lors que la survenance de l'un des événements visés aux paragraphes a) à c) résulte d'une faute exclusive de la Personne Publique.

En application de l'Article 62, dès lors que la survenance de l'un des événements visés aux paragraphes a) à c) ne résulte ni d'une faute exclusive de la Personne Publique, ni d'une faute exclusive du Partenaire.

(ii) En cas de décision unilatérale de la Personne Publique de poursuivre l'exécution du Contrat, le retard dans l'exécution causé par l'un des événements précités, notamment lié à la mise en place d'une solution alternative de régularisation (dépôt d'un permis de construire modificatif, dépôt d'un nouveau permis de construire le cas échéant, etc.), sera traité comme une Cause Légitime. Par ailleurs, dans l'hypothèse où le recours prospérerait et aurait pour conséquence d'entraîner l'annulation définitive de l'acte attaqué empêchant d'une manière définitive l'exécution du Contrat, la Personne Publique prononcera la résiliation du Contrat dans les conditions définies à l'Article 61.

(iii) En cas de décision unilatérale de la Personne Publique de résilier le Contrat, le Partenaire sera indemnisé dans les conditions prévues à l'Article 62.

(iv) En cas de décision unilatérale de la Personne Publique de suspendre l'exécution du Contrat, la suspension de l'exécution du Contrat sera traitée comme une Cause Légitime. Durant la période de suspension, les Parties conviennent de se rencontrer, afin de rechercher la solution la plus adaptée à la poursuite de l'exécution du Contrat, de déterminer les solutions alternatives envisageables et de déterminer l'incidence de ces solutions sur le Calendrier joint en Annexe 1.

À tout moment, la Personne Publique peut, unilatéralement ou après concertation avec le Partenaire, mettre fin à la suspension de l'exécution du Contrat. De même, dans la mesure où la suspension dure plus de [.] mois *[Délai à compléter]*, la Personne Publique notifiera sa décision de prononcer la résiliation du Contrat. Dans ces hypothèses, les dispositions visées aux (i), (ii) et (iii) ci-dessus s'appliqueront.

**18.2.5** La Personne Publique informe le Partenaire de sa décision de poursuivre, de résilier ou de suspendre le Contrat par lettre recommandée avec accusé réception dans un délai de [.] ([.]) jours *[Délai à compléter]* à compter de la notification faite au Partenaire, de l'existence de l'un des événements visés aux paragraphes a) à c) de

l'Article 18.2.1. À défaut de décision de la Personne Publique dans un délai de [.] jours *[Délai à compléter]* à compter de la notification faite au Partenaire, la Personne Publique est réputée avoir ordonné la suspension du Contrat.

## Article 19 Changement de Législation ou de Réglementation

**19.1** Pendant toute la durée d'exécution du Contrat, le Partenaire a l'obligation de respecter les normes et la réglementation en vigueur.

**19.2** Les conséquences financières d'un Changement de Législation et de Réglementation sont partagées entre les Parties selon les modalités suivantes : [.] *[À compléter]*.

À noter

S'agissant de contrats de longue durée, il n'est pas possible de transférer au Partenaire privé le risque de Changement de Législation ou de Réglementation sur toute la durée du Contrat.

Plusieurs formules peuvent être utilisées s'agissant du partage de ce risque. Il est possible de prévoir un partage des risques reposant :

sur la nature du Changement de Législation ou de Réglementation en distinguant d'une part, la prise en charge des changements de législation ou de réglementation générale et, d'autre part, la prise en charge des changements de législation ou de réglementation spécifique, c'est-à-dire dont le champ d'application est spécifique au domaine objet du contrat de partenariat ou

sur la durée de la prise en charge du risque ;

sur le montant de la prise en charge du risque ;

sur une combinaison de ces différentes formules.

## TITRE 3 : Régime des Terrains et des Ouvrages Existants

### Article 20 Mise à disposition des Terrains et *[le cas échéant]* des Ouvrages Existants

20.1 Modalités de mise à disposition des Terrains et *[le cas échéant]* des Ouvrages Existants

À noter

L'audit opérationnel exhaustif recensant les Terrains et les Ouvrages Existants, analysant leur état et établissant un diagnostic doit être effectué par la Personne Publique préalablement au lancement de la procédure de consultation pour l'attribution du Contrat. Le rapport d'audit figurera en annexe au Contrat.

20.1.1 Mise à disposition de la documentation

La Personne Publique a communiqué gratuitement au Partenaire l'ensemble des documents en sa possession relatifs aux Terrains et/ou aux Ouvrages Existants.

Sauf Causes Exonératoires, le Partenaire ne saurait se prévaloir, vis-à-vis de la Personne Publique, du caractère erroné ou incomplet de ces documents et plus généralement de tous les documents, études et schémas de toute nature qui lui ont été communiqués ou qui pourraient lui être transmis en cours d'exécution du Contrat.

20.1.2 Mise à disposition des Terrains

Les Terrains, tels que figurant à l'Annexe 16 et nécessaires à l'exécution du Contrat sont mis à disposition du Partenaire à compter [.] [À compléter] pour toute la durée du Contrat.

#### 20.1.3 Mise à disposition des Ouvrages Existants

Les Ouvrages Existants nécessaires à l'exécution du Contrat et figurant sur la liste faisant l'objet de l'Annexe 16 sont mis à disposition du Partenaire à compter [.] [À compléter] pour toute la durée du Contrat.

#### 20.1.4 États des lieux

Un état des lieux d'entrée, relatifs aux Terrains et/ou aux Ouvrages Existants, sera établi contradictoirement entre les Parties.

En cas de désaccord entre les Parties, quant à l'état des lieux d'entrée, celui-ci sera effectué par un expert désigné d'un commun accord par les Parties ou, à défaut, par expert désigné conformément aux stipulations de l'Article 65 « Règlement amiable des Litiges » sur requête de la Partie la plus diligente.

Les frais d'état des lieux d'entrée sont [.] [À compléter s'agissant de la prise en charge des frais d'état des lieux].

## Article 21 Autorisation d'occupation temporaire du domaine public

### 21.1 Autorisation d'occupation temporaire du domaine public

Le Contrat vaut, pour sa durée, autorisation d'occupation temporaire du domaine public relevant de la Personne Publique.

### 21.2 Absence de droits réels/Droits réels

*[Il est expressément précisé que cette autorisation d'occupation du domaine public n'est pas constitutive de droits réels.]*

*OU*

*Il est expressément précisé que cette autorisation d'occupation du domaine public est constitutive de droits réels.]*

#### À noter

Conformément aux dispositions de l'article 13 de l'Ordonnance n° 2004-559/article L. 1414-16 du Code général des collectivités territoriales :

*« Le Partenaire du contrat a, sauf stipulation contraire du contrat, des droits réels sur les ouvrages et équipements qu'il réalise. »*

Ainsi, à défaut de précision dans le Contrat, le Partenaire dispose de droits réels.

### 21.3 Redevance domaniale

#### Clause obligatoire

L'occupation du domaine public par le Partenaire doit donner lieu au paiement d'une redevance à la Personne Publique en vertu de l'article L. 2125-1 du Code général de la propriété des personnes publiques. Toutefois, cette redevance sera refacturée à la Personne Publique majorée de la TVA.

Il est donc pertinent d'examiner la possibilité de prévoir une exonération de redevance, sur le fondement des dispositions de l'article L. 2125-1 – 2° du Code général de la propriété des personnes publiques, qui prévoit que :

*« Toute occupation ou utilisation du domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L.1 donne lieu au paiement d'une redevance sauf lorsque l'occupation ou l'utilisation concerne l'installation par la Personne Publique des équipements visant à améliorer la sécurité routière.*

*Par dérogation aux dispositions de l'alinéa précédent, l'autorisation d'occupation ou d'utilisation du domaine public peut être délivrée gratuitement :*

*1° Soit lorsque l'occupation ou l'utilisation est la condition naturelle et forcée de l'exécution de Travaux ou de la présence d'un ouvrage, intéressant un service public qui bénéficie gratuitement à tous ;*

*2° Soit lorsque l'occupation ou l'utilisation contribue directement à assurer la conservation du domaine public lui-même.*

*En outre, l'autorisation d'occupation ou d'utilisation du domaine public peut être délivrée gratuitement aux associations à but non lucratif qui concourent à la satisfaction d'un intérêt général. »*

*[En contrepartie de la mise à disposition des Terrains et/ou aux Ouvrages Existants, le Partenaire verse à la Date d'Entrée en Vigueur et à chaque date anniversaire de la Date d'Entrée en Vigueur une redevance s'élevant à [.] [À compléter], toutes taxes comprises.*

*OU*

*Conformément à l'article L. 2125-1 du Code général de la propriété des personnes publiques, le Partenaire bénéficie d'une exonération de redevance d'occupation du domaine public.*

*Néanmoins, pour tenir compte des avantages de toute nature procurés au Partenaire par l'occupation du domaine public, si des activités permettant au Partenaire de se procurer des recettes de valorisation devaient être mises en œuvre en cours d'exécution du Contrat, le principe d'exonération sera remis en cause et une redevance d'occupation devra être acquittée par le Partenaire.]*

#### 21.4 Affectation au service public

##### *Clause obligatoire*

*Aux termes du e) de l'article 11 de l'Ordonnance n° 2004-559/article L. 1414-12 e) du Code général des collectivités territoriales, le contrat de partenariat comporte nécessairement une clause relative :*

*« Aux obligations du cocontractant ayant pour objet de garantir le respect de l'affectation des ouvrages, équipements ou biens immatériels au service public dont la personne publique contractante est chargée et le respect des exigences du service public ; ».*

L'Ouvrage/les Ouvrages objets du Contrat sont et demeureront, affectés au service public auquel ils sont destinés. Le Partenaire s'engage à respecter et à faire respecter, par tout tiers intervenant pour son compte, les exigences du service public auquel l'Ouvrage/les Ouvrages sont affectés.

## Article 22 Autorisations Administratives

### 22.1 Autorisations Administratives à la charge du Partenaire

À noter

Pour s'assurer de la diligence du Partenaire dans la réalisation des démarches en vue de l'obtention des différentes autorisations administratives nécessaires à la réalisation du Projet, il convient de prévoir que le Partenaire supporte les coûts en cas de retard dans l'obtention ou la non-obtention des autorisations qui résultent d'une faute de sa part.

Par ailleurs, il est également opportun de dresser la liste de l'ensemble des autorisations, licences et permis nécessaires au Projet.

**22.1.1** Le Partenaire est responsable des démarches en vue de l'obtention de l'ensemble des autorisations, licences et permis requis par la réglementation en vigueur et nécessaires aux Travaux, à la mise en service et à l'exploitation de l'Ouvrage/des Ouvrages dans un délai permettant de respecter le Calendrier.

**22.1.2** Ces autorisations incluent :

À noter

Une liste indicative est présentée. Cette liste doit être adaptée en fonction des spécificités de chaque projet.

le permis de construire,

les autorisations relevant de la législation sur les installations classées pour la protection de l'environnement,

[.] *[Le cas échéant, autres autorisations nécessaires pour la réalisation du Projet].*

**22.1.3** À cet effet, le Partenaire prendra à sa charge les conséquences financières et de délais résultant des éventuelles demandes de modification du Projet émanant des autorités compétentes pour délivrer ou maintenir l'ensemble des Autorisations Administratives et subordonnant à ces modifications la délivrance ou le maintien de ces dernières.

**22.1.4** Dans le cadre du tableau de bord élaboré par le Partenaire en application de l'Article 55, celui-ci tient informée la Personne Publique de l'avancement de l'instruction des demandes d'Autorisations Administratives.

**22.1.5** En tant que de besoin, la Personne Publique apporte son appui au Partenaire pour faciliter l'obtention et le maintien des actes concernés. L'éventuelle intervention de la Personne Publique n'a pas pour effet d'engager sa responsabilité, ni de dégager le Partenaire de la sienne.

22.2 [Le cas échéant] Autorisations administratives à la charge de la Personne Publique

À noter

Dans certains projets, la Personne Publique peut décider de porter certaines autorisations administratives.

## TITRE 4 : Obligations relatives aux Études et aux Travaux

### Article 23 Caractéristiques générales des missions à la charge du Partenaire au titre des Études et des Travaux

#### 23.1 Obligations générales à la charge du Partenaire

La Personne Publique confie au Partenaire, qui l'accepte, la responsabilité globale des Études des Travaux et autres prestations nécessaires à la réalisation et au parfait achèvement de l'Ouvrage/des Ouvrages, aux dates convenues à l'Annexe 1 conformément aux stipulations du présent Contrat.

#### 23.2 Obligations générales à la charge de la Personne Publique

La Personne Publique ne doit pas interférer dans la mission confiée au Partenaire.

Toutefois, elle pourra effectuer des contrôles aux fins de vérifier la bonne exécution par le Partenaire de ses obligations contractuelles.

### Article 24 Études

À noter

La MAPPP encourage la Personne Publique à confier au Partenaire la mission de conception, afin d'associer en amont le concepteur, le constructeur et le mainteneur et ainsi optimiser les coûts du projet.

#### 24.1 Généralités

Les Études sont établies sous l'entière responsabilité du Partenaire en conformité avec le Programme Fonctionnel des Besoins.

Le Partenaire s'assure que les Études sont élaborées conformément aux normes et à la réglementation en vigueur et aux Règles de l'Art.

#### 24.2 Équipe de maîtrise d'œuvre

L'équipe de maîtrise d'œuvre chargée par le Partenaire de la conception de l'Ouvrage/des Ouvrages et du suivi de leur réalisation est : [.] *[À compléter par les candidats].*

#### *Clause obligatoire*

*Conformément à l'article 12 de l'Ordonnance n° 2004-559/article L. 1414-13 du Code général des collectivités territoriales, lorsque tout ou partie de la conception des ouvrages, équipements ou biens immatériels est confiée au Partenaire, parmi les conditions d'exécution du contrat retenues par la Personne Publique, figure l'obligation d'identifier une équipe de maîtrise d'œuvre chargée de la conception des ouvrages, équipements ou biens immatériels et du suivi de leur réalisation.*

#### 24.3 Documents de Conception

**24.3.1** Au titre de la mission de conception, le Partenaire établit, ou fait établir, sous sa seule et entière responsabilité, et dans un délai compatible avec le respect du Calendrier figurant en Annexe 1, les Documents de Conception.

**24.3.2** Le Partenaire transmet à la Personne Publique les Documents de Conception préalablement au début des Travaux.

La Personne Publique dispose d'un délai de [.] ([.]) jours [*Délai à compléter*], à compter de leur réception, pour (i) interroger le Partenaire en vue d'obtenir des précisions ou compléments d'information et (ii) faire connaître au Partenaire ses observations.

Si la Personne Publique formule des observations, le Partenaire, transmet à la Personne Publique, une version modifiée des Documents de Conception intégrant, le cas échéant, les observations formulées par la Personne Publique. Si la Personne Publique ne formule aucune observation dans un délai de [.] ([.]) jours [*Délai à compléter*] à compter de leur réception, elle est réputée ne pas avoir d'observation.

Il est expressément rappelé que les observations formulées par la Personne Publique n'ont pas pour effet d'engager sa responsabilité, ni de dégager celle du Partenaire concernant la conformité de l'Ouvrage/des Ouvrages aux prescriptions du Contrat.

## Article 25 Travaux

### 25.1 Généralités

Les Travaux nécessaires à la réalisation et au fonctionnement de l'Ouvrage/des Ouvrages, sont réalisés par le Partenaire à ses frais, et sous son entière responsabilité, dans les conditions définies au Contrat.

Le Partenaire exécute les Travaux dans le respect des normes et de la réglementation en vigueur, et des Règles de l'Art.

### 25.2 Calendrier

Le Calendrier figure à l'Annexe 1.

Sauf cas expressément prévus par le Contrat, en cas de retard imputable au Partenaire dans la réalisation des Travaux entraînant le non-respect de la Date Contractuelle d'Achèvement de l'Ouvrage/des Ouvrages, le Partenaire sera pénalisé dans les conditions définies à l'Article 56.3.1.

### 25.3 Contrôle de la réalisation des Travaux par la Personne Publique

#### *Clause obligatoire*

*Le Contrat comporte nécessairement une clause relative aux modalités de contrôle par la Personne Publique de l'exécution du contrat en vertu du f) de l'article 11 de l'Ordonnance n° 2004-559/du f) de l'article L. 1414-12 du Code général des collectivités territoriales.*

*Cette obligation implique un contrôle de la réalisation de l'Ouvrage/des Ouvrages, mais ne s'y réduit toutefois pas : le titre 9 (« Contrôle et sanctions ») comprend également les autres modalités de contrôle de l'exécution du contrat.*

**25.3.1** Avant le commencement des Travaux, le Partenaire porte à la connaissance de la Personne Publique le plan d'organisation du chantier.

**25.3.2** Le Partenaire fournit à la Personne Publique, à sa demande, toute information, tout document ou justificatif relatif aux Travaux, dans un délai [*Délai maximal de communication*], à compter de la demande formulée par la Personne Publique.

**25.3.3** La Personne Publique peut accéder au chantier à tout moment, moyennant le respect d'un délai de prévenance de [.] [*Délai à compléter*] jours. À ce titre, ses représentants se conforment aux règles de prudence et de sécurité.

**25.3.4** En cas de non-respect des obligations du Partenaire au titre du présent Article, la Personne Publique pourra appliquer des pénalités, selon les modalités prévues à l'Article 56.2.4.

À noter

Pour un meilleur suivi par la Personne Publique, la MAPPP recommande que le Contrat prévoie l'organisation périodique de réunions d'avancement du projet.

## Article 26 [*Le cas échéant*] Coordination des interventions

Le Partenaire s'engage à coordonner ses interventions au titre de la réalisation des Travaux avec celles prévues par ailleurs par la Personne Publique, notamment sur la voirie, et celles prévues par les délégataires et opérateurs en charge des services de réseau (eau, assainissement, électricité, télécommunications, gaz, etc.).

À noter

Le Contrat peut prévoir réciproquement une obligation d'information de la part de la Personne Publique, voire de rencontre, pour faciliter cette coordination, notamment si la Personne Publique envisage certains travaux dans le périmètre géographique du Projet.

## Article 27 Réception – Achèvement

### 27.1 Réception

Préalablement à la constatation de l'Achèvement, le Partenaire procède aux opérations préalables à la Réception de l'Ouvrage/des Ouvrages avec ses Prestataires.

### 27.2 Achèvement

À une date d'au moins [.] [*Délai à compléter*] jours avant celle prévue pour l'Achèvement, qui sera notifiée par écrit par le Partenaire à la Personne Publique, il sera établi contradictoirement un projet de Procès-verbal d'Achèvement de l'Ouvrage/des Ouvrages selon le modèle joint en Annexe 10, mentionnant, le cas échéant, les Réserves existantes.

La Personne Publique aura alors la possibilité de :

27.2.1 - Prononcer l'Achèvement de l'Ouvrage/des Ouvrages.

L'Achèvement est matérialisé par la signature du procès-verbal daté et signé conjointement par les Parties.

27.2.2 - Prononcer l'Achèvement de l'Ouvrage/des Ouvrages avec des Réserves Mineures.

L'Achèvement est matérialisé par la signature du procès-verbal daté et signé conjointement par les Parties et mentionnant le cas échéant l'existence de Réserves.

Le Partenaire disposera d'un délai de [.] [Délai à compléter] mois à compter de la Date Effective d'Achèvement de l'Ouvrage/des Ouvrages, pour lever les Réserves Mineures identifiées. Au cas où ces Réserves Mineures ne seraient pas levées dans le délai prescrit, il sera fait application de pénalités, telles que définies à l'Article 56.3.2.

La Personne Publique pourra libérer le Partenaire de ses obligations relatives à la levée des Réserves Mineures en contrepartie du paiement d'une indemnité libératoire, dont le montant sera fixé d'un commun accord entre les Parties, en fonction de l'importance qualitative et quantitative desdites Réserves non levées.

La constatation de l'exécution de ces prestations ou du paiement de l'indemnité libératoire donnera lieu à un procès-verbal contradictoire entre la Personne Publique et le Partenaire. À défaut d'accord entre les Parties, il sera fait application de l'Article 65.

27.2.3 - Refuser de prononcer l'Achèvement de l'Ouvrage/des Ouvrages, compte tenu de l'existence de Réserves Majeures.

La Personne Publique peut refuser de prononcer l'Achèvement de l'Ouvrage/des Ouvrages, compte tenu de l'existence de Réserves Majeures.

Si la Personne Publique décide de refuser de prononcer l'Achèvement de l'Ouvrage/des Ouvrages, elle informera le Partenaire dans un délai de [.] [Délai à compléter].

Dans l'hypothèse où des Réserves Majeures seraient constatées, le Partenaire devra effectuer les travaux nécessaires pour que soit prononcée la levée des Réserves Majeures et que le Procès-verbal d'Achèvement de l'Ouvrage/des Ouvrages puisse être établi dans le délai fixé par la Personne Publique, en fonction du nombre, de la nature et des travaux nécessaires à la levée des Réserves Majeures.

La nouvelle date prévue pour constater l'achèvement de l'Ouvrage/des Ouvrages sera fixée en conséquence, sans préjudice des pénalités pouvant être appliquées au Partenaire conformément à l'Article 56.3.1.

**27.2.4** Le fait qu'un défaut de conformité entre les Travaux exécutés et les obligations du Partenaire telles qu'elles résultent du Contrat n'ait pas été relevé par la Personne Publique ne pourra en aucun cas être invoqué par le Partenaire pour se dégager en tout ou partie de ses obligations contractuelles.

**27.2.5** En tout état de cause, la constatation de ces défauts de conformité ne pourra avoir pour effet de remettre en cause l'Achèvement et les procès-verbaux qui s'y rapportent aux termes desquels il est constaté que les investissements ont été réalisés conformément aux stipulations du Contrat, au sens de l'article L. 313-29-1 du Code monétaire et financier.

27.3 Récolement de l'Ouvrage/des Ouvrages

Le Partenaire dispose d'un délai de [.] [Délai à compléter] mois à compter de l'Achèvement pour constituer le dossier des Ouvrages exécutés.

Le dossier de l'Ouvrage/des Ouvrages exécuté(s) comprendra obligatoirement :

[.] [À compléter].

## **TITRE 5 : Obligations relatives à l'Exploitation – Maintenance et au Gros Entretien Renouvellement**

### **Article 28 Exploitation – Maintenance**

**28.1** Le Partenaire est tenu d'assurer l'Exploitation-Maintenance.

**28.2** L'Exploitation-Maintenance sera effectuée selon les modalités précisées par le Programme d'Exploitation-Maintenance, présenté en Annexe 13.

## Article 29 Engagements de Performance

### *Clause obligatoire*

*Le Contrat comporte nécessairement des clauses relatives aux objectifs de performance assignés au Partenaire en ce qui concerne la qualité des prestations de service, la qualité des ouvrages, équipements ou biens immatériels, les conditions dans lesquelles les ouvrages sont mis à la disposition de la Personne Publique et, le cas échéant, leur niveau de fréquentation, en vertu du c) de l'article 11 de l'Ordonnance n° 2004-559/du c) de l'article L. 1414-12 du Code général des collectivités territoriales. Le Programme de Performances (Annexe 5) doit indiquer précisément les objectifs à atteindre, les outils de mesure de la performance, ainsi que les pénalités associées en cas de non-respect de la performance.*

*Par ailleurs, le Contrat doit comporter des clauses relatives au contrôle par la Personne Publique du respect des objectifs de performance, particulièrement en matière de développement durable, en vertu du f) de l'article L. 1414-12 du Code général des collectivités territoriales. Le présent clausier prévoit que les modalités du contrôle et de la vérification de la performance soient précisées dans une annexe dédiée (Annexe 5). Par ailleurs, les objectifs de performance font l'objet d'un suivi dans le cadre du Rapport Annuel prévu par l'Article 55.*

### 29.1 Description des Engagements de Performance

Le Partenaire est tenu au respect des Engagements de Performance déterminés à l'Annexe 5.

### 29.2 Conséquences d'une exécution non conforme

Sous réserve des stipulations de l'Article 17, la non-atteinte des Engagements de Performance visés à l'Annexe 5 est sanctionnée par des pénalités dont le mécanisme d'application et les montants sont définis à l'Annexe 5.

## Article 30 Prestations de service

### À noter

Aux termes de l'article 1er de l'Ordonnance n° 2004-559/article L. 1414-1 du Code général des collectivités territoriales, le Contrat peut avoir pour objet, en sus des missions obligatoires, des prestations de service concourant à l'exercice, par la Personne Publique, de la mission de service public dont elle est chargée.

S'agissant des prestations de service, et notamment pour celles relatives à la gestion du service public, il peut être prévu contractuellement que ces prestations seront confiées au Partenaire sur une durée limitée (par exemple cinq ans) inférieure à la durée du Contrat et seraient ainsi remises en concurrence de manière périodique.

**30.1** Le Partenaire est tenu d'assurer les prestations de service décrites par le programme des prestations de service présenté en Annexe 14.

**30.2** Les prestations de service doivent être exécutées dans des conditions compatibles avec les exigences du service public, notamment les principes de continuité, d'égalité de traitement des usagers et de mutabilité du service public.

**30.3** La qualité des prestations de services réalisées par le Partenaire doit répondre aux Engagements de Performances fixés en application de l'Article 29.

## Article 31 Gros Entretien Renouvellement (GER)

### 31.1 Modalités de mise en œuvre du GER

Le Partenaire assure le Gros Entretien Renouvellement de l’Ouvrage/des Ouvrages, conformément aux exigences du Programme Fonctionnel des Besoins et selon le Plan Prévisionnel de Gros Entretien Renouvellement joint en Annexe 6.

### 31.2 Gestion et contrôle du compte GER

À l’expiration du Contrat, le Partenaire doit remettre à la Personne Publique l’Ouvrage/les Ouvrages en bon état d’entretien et de fonctionnement, compte tenu de leur âge et de leur destination.

À cet effet, il devra constituer ou faire constituer régulièrement dans les conditions prévues au présent article, dans sa comptabilité ou dans celle de son Prestataire chargé des prestations d’Exploitation-Maintenance et/ou de Gros Entretien Renouvellement, sur un compte de réserve, des provisions en quantité suffisante correspondant aux sommes nécessaires pour exécuter les prestations de Gros Entretien Renouvellement.

Ce compte GER est productif d’intérêts.

### 31.3 Sort du solde du compte GER

#### À noter

Les modalités de prise en charge du solde du compte GER (positif ou négatif) doivent être discutées avec les candidats au cours de la phase de dialogue compétitif, une distinction devant être opérée entre fin normale et fin anticipée du Contrat.

### 31.4 En fin normale du Contrat :

le solde positif sera rétrocédé à la Personne Publique [.] *[À compléter]* et

le solde négatif sera quant à lui [.] *[À compléter]*.

### 31.5 En cas de fin anticipée du Contrat :

Sans faute du Partenaire, le solde positif du compte GER sera [.] *[À compléter]*, et le solde négatif du compte GER sera quant à lui [.] *[À compléter]*.

En présence d’une faute du Partenaire, [.] *[À compléter]*.

## Article 32 Obsolescence – Veille Technique – Évolutions Technologiques

#### À noter

L’Article 11 h) de l’Ordonnance n° 2004-559/article L.1414-12 h) du Code général des collectivités territoriales prévoit la possibilité de modifier le Contrat pour tenir compte d’Évolutions Technologiques.

Pour cela, il est nécessaire que le Partenaire effectue une veille technique et informe régulièrement la Personne Publique des innovations intervenues sur le marché.

Le présent clausier propose dès lors que le Rapport Annuel transmis à la Personne Publique comporte plusieurs informations quant aux évolutions technologiques : nature, faisabilité technique et coût.

Il est d'ailleurs particulièrement important de s'intéresser aux Évolutions Technologiques dans les mois qui précèdent la réalisation du plan de GER, afin, le cas échéant, de le modifier.

### 32.1 Obsolescence

Dans la limite des engagements du Partenaire en matière de Performances, les conséquences de l'Obsolescence de l'Ouvrage/des Ouvrages sont intégralement supportées par le Partenaire.

### 32.2 Veille Technique

Le Partenaire s'engage à assurer une Veille Technique permanente de nature à permettre à la Personne Publique de bénéficier des Évolutions Technologiques et de prendre connaissance des Changements de Législation ou de Réglementation.

### 32.3 Évolutions Technologiques

Le coût des Évolutions Technologiques est intégralement supporté par la Personne Publique dès lors que les avancées et les progrès techniques sont destinés à améliorer la Performance de l'Ouvrage/des Ouvrages par rapport aux Performances définies dans le Programme Fonctionnel des Besoins.

Les Évolutions Technologiques seront mises en œuvre par le Partenaire, à la demande de la Personne Publique, sur la base d'un mémoire technique et financier établi par le Partenaire, aux frais de la Personne Publique, comportant notamment le calendrier de mise en œuvre, le coût des Évolutions Technologiques, ainsi que leurs incidences sur le coût d'Exploitation-Maintenance et de Gros Entretien Renouvellement de l'Ouvrage/des Ouvrages.

Les gains liés à la diminution d'Exploitation-Maintenance et de Gros Entretien Renouvellement de l'Ouvrage/des Ouvrages, résultant de la mise en œuvre des Évolutions Technologiques, seront partagés entre les Parties selon la clé de répartition suivante :

[.] [À compléter] % : Personne Publique ;

[.] [À compléter] % : Partenaire.

## Article 33 Dégradations et vandalisme

**33.1** Le Partenaire remédiera aux dégradations, volontaires et involontaires, notamment résultant d'actes de vandalisme, qui peuvent affecter l'Ouvrage/les Ouvrages pendant la durée du Contrat, en les remettant en bon état de fonctionnement.

**33.2** Les conséquences financières des dégradations, volontaires et involontaires, notamment résultant d'actes de vandalisme sont partagées entre les Parties selon les modalités suivantes : [.] [À définir].

#### À noter

Les modalités de prise en charge des conséquences financières des dégradations, volontaires et involontaires, notamment résultant d'actes de vandalisme doivent faire l'objet d'une discussion avec les candidats en phase de dialogue compétitif.

Plusieurs modalités de partage sont envisageables : il est possible de prévoir un partage des risques en fonction d'un seuil financier ou en fonction de l'origine de la dégradation ou du vandalisme.

## TITRE 6 : Modifications

### *Clause obligatoire*

*Le Contrat doit, en vertu du h) de l'article 11 de l'ordonnance n° 2004-559/article L. 1414-12 h) du Code général des collectivités territoriales, comporter des clauses relatives aux conditions dans lesquelles il peut être procédé, par avenant ou, faute d'accord, par une décision unilatérale de la Personne Publique, à la modification de certains aspects du Contrat (ou à sa résiliation, prévue par le Titre 10), notamment pour tenir compte de l'évolution des besoins de la Personne Publique, d'innovations technologiques ou de modifications dans les conditions de financement obtenues par le Partenaire.*

### Article 34 Forme des Modifications

Le Contrat ne peut être modifié que par voie d'avenant écrit et conclu entre les Parties.

Toutes les clauses contractuelles non modifiées par avenant demeurent applicables de plein droit.

### Article 35 Hypothèses de Modifications du Contrat

#### 35.1 Modifications unilatérales par la Personne Publique

##### À noter

Le pouvoir de modification unilatérale du Contrat par la Personne Publique, explicitement reconnu par le Conseil d'État, est prévu par le h) de l'article 11 de l'ordonnance n° 2004-559/article L. 1414-12 h) du Code général des collectivités territoriales. Le pouvoir de modification unilatérale est néanmoins encadré par la jurisprudence.

En tout état de cause, la modification unilatérale doit donner lieu à une indemnisation du Partenaire de l'intégralité du préjudice subi.

**35.1.1** La Personne Publique peut apporter unilatéralement dans l'intérêt général des Modifications au Contrat.

**35.1.2** Dans cette hypothèse, le Partenaire a droit à une indemnisation de l'intégralité du préjudice subi.

#### 35.2 Modifications à la demande de la Personne Publique

**35.2.1** Dans un délai de [.] [*Délai à compléter*] jours suivant la réception d'une demande de Modification présentée par la Personne Publique, le Partenaire établit et remet à la Personne Publique une étude d'impact sommaire comportant obligatoirement :

un avis motivé sur les avantages et inconvénients que présente la modification envisagée sur les plans technique, fonctionnel et architectural, et

une estimation sommaire de l'impact financier sur la Rémunération et des coûts de mise en place de la Modification, et

un devis estimatif correspondant aux coûts de réalisation par le Partenaire d'une étude d'impact détaillée.

**35.2.2** Dans le cas où, après avoir pris connaissance de l'étude d'impact sommaire, la Personne Publique maintient sa demande de Modification, elle demande au Partenaire d'établir, dans un délai tenant compte de l'ampleur et des difficultés techniques de la Modification demandée, une étude d'impact détaillée. L'étude d'impact détaillée comprendra impérativement les éléments suivants :

un descriptif détaillé de la Modification ;

le coût poste par poste de ladite Modification.

Les frais liés à la réalisation des études d'impact sommaires et détaillées [.] [À compléter] sont à la charge de la Personne Publique.

En cas de désaccord sur le chiffrage et les conséquences contractuelles de la Modification, la Personne Publique et le Partenaire s'en remettent à l'avis d'un expert indépendant dans les conditions définies à l'Article 65.

**35.2.3** Les Modifications visées au présent Article seront financées dans les conditions prévues à l'Article 35.6. En cas de désaccord sur le chiffrage et les conséquences contractuelles de la Modification, la Personne Publique pourra exiger de recourir directement aux dispositions de l'Article 65, afin de fixer les conditions de mise en œuvre de cette Modification et finaliser les termes de l'avenant au Contrat.

**35.2.4** Les conséquences financières et en termes de délais sont supportées par les Parties conformément aux dispositions de l'Article 17.

**35.2.5** Par dérogation aux stipulations précédentes, les conséquences financières d'une Modifications dont le coût serait inférieure à [.] [À compléter] euros sont intégralement à la charge du Partenaire.

### 35.3 Modifications à la demande du Partenaire

Le Partenaire peut proposer à la Personne Publique toute Modification qu'il juge utile à l'optimisation de l'Ouvrage/des Ouvrages et du service rendu.

Toute Modification doit, préalablement à sa mise en œuvre, être transmise à la Personne Publique accompagnée d'un mémoire détaillé justifiant la proposition :

sur les plans technique, fonctionnel et architectural ;

précisant les modalités de mise en œuvre envisagées, les coûts de mise en place de la Modification, l'impact financier sur la Rémunération, sur les prestations d'Exploitation-Maintenance et de GER, sur la répartition des risques ainsi que sur le Calendrier.

À compter de la réception par la Personne Publique de la proposition de Modification, cette dernière dispose d'un délai de [.] [Délai à compléter] jours pour (i) approuver cette proposition, (ii) refuser cette proposition ou (iii) formuler des observations ou poser des conditions pour la réalisation de cette Modification, étant entendu que la Personne Publique ne saurait engager sa responsabilité en cas d'approbation.

Si dans ce délai, la Personne Publique n'a pas fait connaître sa réponse, la Personne Publique sera réputée avoir refusé la Modification.

Si la Personne Publique formule des observations ou pose des conditions, le Partenaire disposera d'un délai de [.] [Délai à compléter] jours pour tenir compte des observations ou conditions posées par la Personne Publique et transmettre une proposition modifiée à la Personne Publique à la suite de quoi cette dernière disposera d'un délai de [.] [Délai à compléter] jours pour accepter ou refuser cette proposition modifiée. Le défaut de réponse de la Personne Publique vaut refus de la Modification.

En cas de désaccord sur le chiffrage et les conséquences contractuelles de la Modification, la Personne Publique et le Partenaire s'en remettent à l'avis d'un expert indépendant dans les conditions définies à l'Article 65.

Les Modifications visées au présent Article seront financées dans les conditions prévues à l'Article 35.6.

Les conséquences financières et en termes de délais sont supportées par les Parties conformément aux dispositions de l'Article 17.

#### 35.4 Partage de l'économie réalisée

Dans l'hypothèse où la mise en œuvre d'une Modification entraîne une diminution globale du coût des prestations du Partenaire, l'économie en résultant est partagée entre les Parties selon la clé de répartition suivante : [.] [À compléter].

La quote-part de l'économie réalisée revenant à la Personne Publique entraînera la réduction de la Rémunération. Les modalités d'ajustement de la rémunération en résultant seront déterminées d'un commun accord entre les Parties, conformément aux stipulations de l'Article 45.

#### 35.5 Réalisation des Modifications

Les Modifications doivent être réalisées par le Partenaire dans le délai convenu entre les Parties.

À défaut, la Personne Publique pourra appliquer au Partenaire les pénalités prévues à l'Article 56.2.6.

#### 35.6 Financement des Modifications

La Personne Publique supportera le financement des Modifications.

Le financement des Modifications dont le coût doit être supporté par la Personne Publique pourra se faire, sur décision de la Personne Publique, :

soit directement par la Personne Publique ;

soit par un financement bancaire apporté par le Partenaire.

### Article 36 Clauses de « benchmarking » et de « market-testing »

À noter

Certains contrats de partenariat conclus prévoient des clauses relatives à l'analyse des coûts de revient des services confiés au Partenaire ou clauses de « benchmarking » et de « market-testing ».

L'objectif de telles clauses est de permettre une comparaison entre, d'une part, les conditions économiques de réalisation des prestations par le Partenaire et, d'autre part, les conditions économiques de réalisation des prestations fournies par d'autres prestataires dans des conditions similaires.

Dans les faits, une telle comparaison paraît difficilement réalisable. En pratique, la comparaison s'avèrera difficile, pour ne pas dire impossible, car la définition d'un référentiel de comparaison pertinent d'un point de vue des caractéristiques du contrat retenues pour la comparaison, du périmètre des prestations confiées et des risques assumés par les prestataires sera problématique. En tout état de cause, si une telle procédure est retenue, il nous semble nécessaire de préciser qu'elle a un sens uniquement dans des contrats de partenariat ayant une forte composante de services et uniquement pour ces prestations de services.

Une solution alternative consistant à déconnecter la durée des services confiés au Partenaire de la durée globale du Contrat est envisageable, cette solution permettant une véritable remise en concurrence périodique des prestations.

## TITRE 7 : Régime financier et fiscalité

### Article 37 Coûts d'Investissement

Les Coûts d'Investissement comprennent :

*[les coûts d'étude et de conception] ;*

les coûts de construction de l'Ouvrage/des Ouvrages ;

les coûts annexes à la Conception-Réalisation de l'Ouvrage/des Ouvrages ;

les Frais Financiers Intercalaires.

## **Article 38 Financement des Investissements**

### **38.1 Plan de financement**

Le Partenaire établit, sous son entière responsabilité, le plan de financement. Ce dernier figure en Annexe 7.

Le Partenaire finance, à compter de la Date d'Entrée en Vigueur, les Coûts d'Investissement à sa charge par tous les moyens, qui peuvent inclure notamment les sources de financement suivantes :

fonds propres,

quasi-fonds propres,

financement bancaire, dont notamment crédit construction, crédit fonds propres et crédit TVA,

cession-escompte de créances,

crédit-bail,

financement obligataire,

le cas échéant, subventions et avances sur Rémunération.

Quelles que soient les modalités de financement mises en œuvre, le Partenaire veille au respect de l'affectation de l'Ouvrage/des Ouvrages au service public dont la Personne Publique à la charge.

### **38.2 Attestation relative à la mise en place du financement**

Le Partenaire transmet à la Personne Publique, dans un délai de trois (3) mois à compter de la Date d'Entrée en Vigueur, une attestation selon laquelle l'ensemble des instruments de financement nécessaires au financement du projet ont été signés.

### **38.3 Détermination du Montant à Financer**

Le Montant à Financer par le Partenaire est égal à la somme des Coûts d'Investissement, déduction faite des subventions versées ou reversées et les avances sur Rémunération.

### **38.4 Cristallisation/Fixation des Taux**

**38.4.1** Les modalités de fixation des taux d'intérêts sont détaillées dans le plan de financement joint en Annexe 7. La Personne Publique aura la faculté de choisir la date à laquelle seront cristallisés les taux, comprise entre :

la date de purge des recours contre le Contrat, l'Acte d'Acceptation, la Convention Tripartite/Accord Direct et leurs actes détachables, et l'ensemble des Autorisations Administratives, et

la Date Effective d'Achèvement de l'Ouvrage/des Ouvrages.

**38.4.2** Toutefois, dans l'hypothèse où la Personne Publique déciderait d'arrêter la Date de Fixation du Taux à une date antérieure à la Date Effective d'Achèvement de l'Ouvrage/des Ouvrages, elle prendra à sa charge les éventuels coûts de recalage des Instruments de Couverture.

**38.4.3** Les conditions et le mécanisme de fixation du taux figurent en Annexe 7.

**38.4.4** Le Partenaire s'engage à informer [.] [*Périodicité à compléter*] la Personne Publique de la situation des marchés bancaires s'agissant des taux retenus pour la fixation des taux d'intérêts.

**38.4.5** À la demande de la Personne Publique, le Partenaire lui transmettra une simulation du terme (R1) de la Rémunération.

#### À noter

Il est possible de prévoir une certaine souplesse s'agissant de la détermination de la date à laquelle doit intervenir la Date de Fixation des Taux. En pratique, il est conseillé de ne pas procéder à la fixation des taux avant la purge des recours contre le Contrat, l'Acte d'Acceptation, la Convention Tripartite/Accord Direct et leurs actes détachables, et l'ensemble des Autorisations Administratives.

En outre, si la Personne Publique décide d'arrêter la Date de Fixation du Taux à une date antérieure à la Date Effective d'Achèvement de l'Ouvrage/des Ouvrages, il est nécessaire de prévoir la prise en charge des éventuels coûts de recalage des Instruments de Couverture.

## Article 39 Rémunération

### *Clause obligatoire*

*Le Contrat doit obligatoirement comporter des clauses relatives à la Rémunération du Partenaire en vertu du d) de l'article 11 de l'Ordonnance n° 2004-559/article L. 1414-12 d) du Code général des collectivités territoriales.*

*Le Contrat doit obligatoirement comporter, en vertu du d) de l'article 11 de l'Ordonnance n° 2004-559/article L. 1414-12 d) du Code général des collectivités territoriales, des clauses relatives aux conditions dans lesquelles sont pris en compte et distingués, pour le calcul de la Rémunération, les coûts d'investissement – qui comprennent en particulier les coûts d'étude et de conception, les coûts annexes à la construction et les frais financiers intercalaires –, les coûts de fonctionnement et les coûts de financement.*

*Le présent clausier distingue en conséquence trois composantes dans la Rémunération du Partenaire.*

*S'il est prévu la création d'une société dédiée à l'exécution du Contrat, il conviendra de prévoir une quatrième composante au niveau de la Rémunération, intégrant l'ensemble des coûts de structure, tels qu'ils sont supportés par le Partenaire au titre du Contrat.*

*L'article 1er de l'Ordonnance n° 2004-559/article L. 1414-1 du Code général des collectivités territoriales, en son II, encadre les modalités de Rémunération du Partenaire : « La Rémunération du cocontractant fait l'objet d'un paiement par la Personne Publique pendant toute la durée du Contrat. Elle est liée à des objectifs de performance assignés au cocontractant. ».*

*Le présent clausier prévoit le paiement de l'intégralité des composantes de la Rémunération (R1, R2, R3 et R4) à compter de la Date Effective d'Achèvement de l'Ouvrage/des Ouvrages. Néanmoins, en fonction des spécificités du projet, si le Partenaire se voit confier des prestations d'Entretien-Maintenance et de GER dès le démarrage*

*du Contrat (sur des Ouvrages Existants par exemple), il est possible de prévoir un versement des composantes R2, R3 et R4 de la Rémunération à compter de la date d'entrée en vigueur du Contrat.*

Le Partenaire est rémunéré par la Personne Publique, en contrepartie de l'exécution du présent Contrat, par le paiement d'une Rémunération versée à compter de la Date Effective d'Achèvement de l'Ouvrage/des Ouvrages.

La Rémunération se décompose en trois termes :

(R1) ou Rémunération Financière : désigne la part de la Rémunération intégrant les amortissements des investissements, les charges financières liées au financement de ces investissements, la rémunération des fonds propres et quasi-fonds propres et le paiement de l'impôt sur les sociétés et contributions annexes.

(R2) ou Rémunération Exploitation-Maintenance : désigne la part de la Rémunération intégrant l'ensemble des coûts d'Exploitation-Maintenance tels qu'ils sont supportés par le Partenaire au titre du Contrat.

(R3) ou Rémunération GER : désigne la part de la Rémunération intégrant l'ensemble des coûts GER tels qu'ils sont supportés par le Partenaire au titre du Contrat.

*[Le cas échéant, en cas de création d'une société dédiée, (R4) ou Rémunération des Frais de Gestion : désigne la part de la Rémunération intégrant l'ensemble des frais de gestion du Partenaire.]*

La Rémunération est liée aux Engagements de Performance fixés dans le programme de Performance présenté en Annexe 5.

## Article 40 Cession de créances

À noter

Le Contrat peut prévoir l'acceptation d'une partie de la cession de la Rémunération due au titre des Coûts d'investissement et de financement en vertu de l'article L. 313-29-1 du Code monétaire et financier. Cet article dispose que :

*« Lorsque tout ou partie de la Rémunération due en vertu d'un Contrat de partenariat ou d'un contrat mentionné au premier alinéa de l'article L. 6148-5 du Code de la santé publique au titre des coûts d'investissement, lesquels comprennent notamment les coûts d'étude et de conception, les coûts de construction et ses coûts annexes, les frais financiers intercalaires, et des coûts de financement, est cédé en application des articles L. 313-23 à L. 313-29 du présent code, le contrat peut prévoir que cette cession fait l'objet de l'acceptation prévue à l'article L. 313-29, dans la limite prévue à l'article L. 313-29-2.*

*L'acceptation prévue à l'article L. 313-29 est subordonnée à la constatation par la Personne Publique contractante que les investissements ont été réalisés conformément aux prescriptions du Contrat. À compter de cette constatation, et à moins que le cessionnaire, en acquérant ou en recevant la créance, n'ait agi sciemment au détriment du débiteur public, aucune compensation ni aucune exception fondée sur les rapports personnels du débiteur avec le Partenaire du Contrat de partenariat ou du contrat mentionné au premier alinéa de l'article L. 6148-5 du Code de la santé publique, telles que l'annulation, la résolution ou la résiliation du contrat, ne peut être opposée au cessionnaire, excepté la prescription quadriennale relevant de la loi n° 68-1250 du 31 décembre 1968 relative à la prescription des créances sur la Personne Publique, les départements, les communes et les établissements publics.*

*Le Partenaire du contrat est tenu de se libérer auprès de la Personne Publique contractante des dettes dont il peut être redevable à son égard du fait de manquements à ses obligations contractuelles et, notamment, du fait des pénalités qui ont pu lui être infligées ; l'opposition à l'état exécutoire émis par la Personne Publique n'a pas d'effet suspensif dans la limite du montant ayant fait l'objet de la garantie au profit du cessionnaire. »*

#### 40.1 Cession de créances

Conformément aux dispositions des articles L. 313-23 et suivants du Code monétaire et financier, le Partenaire a la possibilité de céder les créances qu'il détient sur la Personne Publique au titre du Contrat aux Créanciers Financiers.

#### 40.2 Acceptation de la cession de créances

**40.2.1** Conformément aux dispositions de l'article L. 313-29-1 et de l'article L. 313-29-2 du Code monétaire et financier, la Personne Publique s'engage à accepter, au sens de l'article L. 313-29 dudit Code, la cession aux Créanciers Financiers :

(i) de la Rémunération Financière à hauteur de 80 % (quatre-vingts pour cent) de son montant (la « Créance Irrévocable ») et

(ii) des indemnités qui viendraient le cas échéant se substituer à la Créance Irrévocable (l'« Indemnité Irrévocable »).

**40.2.2** La prise d'effet de l'acceptation des Créances Acceptées est subordonnée à la constatation par la Personne Publique de la réalisation de l'Ouvrage/des Ouvrages conformément aux prescriptions du Contrat, qui sera matérialisée par la signature par la Personne Publique du Procès-verbal d'Achèvement de l'Ouvrage/des Ouvrages, conformément aux stipulations de l'Article 27.2.

**40.2.3** À compter de l'Achèvement de l'Ouvrage/des Ouvrages, et à moins que le cessionnaire, en acquérant ou en recevant la créance, n'ait agi sciemment au détriment de la Personne Publique, aucune compensation ni aucune exception fondée sur les rapports personnels de la Personne Publique avec le Partenaire, telles que l'annulation, la résolution ou la résiliation du Contrat, ne peut être opposée au cessionnaire, excepté la prescription quadriennale relevant de la loi n° 68-1250 du 31 décembre 1968 relative à la prescription des créances sur la Personne Publique, les départements, les communes et les établissements publics.

**40.2.4** En cas de fin anticipée du Contrat, la Personne Publique pourra se libérer de son obligation de paiement conformément à l'Acte d'Acceptation :

soit par un versement en une seule fois et pour un montant égal à l'Indemnité Irrévocable ;

soit par un versement échelonné, selon l'échéancier prévu nonobstant la fin anticipée du Contrat et sous réserve de la reprise par la Personne Publique des contrats de financement et des Instruments de Couverture y afférents. Le montant de ladite indemnité est égal à un montant équivalent au nominal de chaque échéance des Créances Irrévocables, à chaque date d'échéance initialement prévue pour le paiement desdites créances et ce jusqu'au terme initialement convenu du Contrat.

#### À noter

En cas de résiliation et pour permettre à la Personne Publique de bénéficier de la possibilité de reprendre les contrats de financements et les instruments de couvertures antérieurement conclus par le Partenaire et de continuer à rembourser les Créances Acceptées selon l'échéancier initialement prévu, les Créanciers Financiers exigent en pratique la conclusion d'une convention spécifique, prenant la forme d'une convention tripartite entre la Personne Publique, le Partenaire et les Créanciers Financiers ou d'un accord direct conclu entre la Personne Publique et les Créanciers Financiers. La mise en place de ce type de mécanisme doit être abordée avec les candidats au cours du dialogue compétitif.

**40.2.5** Pour les besoins de la notification visée au présent Article, le comptable public assignataire désigné par la Personne Publique est [.] [À compléter].

## Article 41 Échéancier et modalité de paiement de la Rémunération

### *Clause obligatoire*

*Le Contrat comporte obligatoirement des clauses relatives aux modalités de paiement de la rémunération du Partenaire en vertu du d) de l'article 11 de l'Ordonnance n° 2004 – 559/article L. 1414-12 d) du Code général des collectivités territoriales.*

*En particulier, l'article dispose que le contrat doit préciser les conditions dans lesquelles, chaque année, les sommes dues par la Personne Publique au Partenaire et celles dont celui-ci est redevable au titre de pénalités ou de sanctions font l'objet d'une compensation.*

*Les textes laissent toutefois une grande liberté aux Parties dans la détermination de ces modalités de paiement. En effet, contrairement aux dispositions applicables aux marchés publics, les textes relatifs aux contrats de partenariat n'encadrent pas les délais de paiement de la Rémunération au partenaire.*

*Le présent clausier propose qu'un échéancier des Rémunérations soit annexé au contrat, en annexe 12.*

### 41.1 Principes

Les Rémunérations sont payées [.] *[À compléter]* par la Personne Publique à terme échu.

L'année de référence est l'année civile.

Les avis d'échéance doivent être établis en fonction de la décomposition des Rémunérations définie au présent Contrat.

### 41.2 Terme (R1)

**41.2.1** La Rémunération R1 est payée [.] *[À compléter en fonction de la périodicité retenue]* à terme [.] *[À compléter]*, au Partenaire à compter de la Date Effective d'Achèvement de l'Ouvrage/des Ouvrages.

La facture correspondant à la Rémunération R1 due au titre [.] *[À compléter en fonction de la périodicité retenue]* est adressée par le Partenaire à la Personne Publique [.] *[À compléter en fonction de la périodicité retenue]*, afin que le paiement par la Personne Publique intervienne au plus tard [.] *[À compléter en fonction de la périodicité retenue]*.

**41.2.2** La première et la dernière échéance sont corrigées au *pro rata temporis*.

### 41.3 Terme (R2)

[.] *[À compléter en fonction de la périodicité retenue]*

### 41.4 Terme (R3)

41.5 [Le cas échéant] Terme (R4)

[.] *[À compléter en fonction de la périodicité retenue]*

### 41.6 Présentation des factures

Les avis d'échéance afférents au paiement sont établis en un original et [.] *[À compléter]* copies portant, outre les mentions légales, les indications suivantes :

le nom et l'adresse du Partenaire ;  
le numéro d'immatriculation SIRET de la société ;  
le numéro de l'avis d'échéance et la date d'établissement ;  
le numéro du compte bancaire ou postal ;  
la valeur des taux et les indices ou paramètres d'indexation ;  
les prestations effectuées ;  
les montants respectifs HT correspondant :  
à chacune des composantes de la Rémunération,  
aux éventuelles pénalités, celles-ci n'étant pas soumises à TVA ;  
le montant total HT de l'avis d'échéance révisé ;  
le(s) taux et le(s) montant(s) de la TVA ;  
le montant total de l'avis d'échéance TTC, en chiffres et en lettres.

#### 41.7 Délais de paiement

Les paiements sont réalisés par mandat administratif dans un délai global de paiement de trente (30) jours à compter de la réception de la demande de paiement par la Personne Publique, sauf disposition législative ou réglementaire plus favorable intervenant postérieurement à la signature du Contrat.

#### 41.8 Intérêts de retard

Le retard de paiement par la Personne Publique de sommes dues au titre du présent Contrat fait courir de plein droit des intérêts moratoires calculés à partir du jour suivant l'expiration dudit délai, jusqu'à la date du paiement principal :

au taux **[.] [À compléter]** s'agissant du terme R1 ;

au taux d'intérêt légal en vigueur à la date à laquelle les intérêts ont commencé à courir majoré de **[.] [À compléter]** points s'agissant des termes R2, R3 et le cas échéant R4.

## Article 42 Subventions et financements publics

### À noter

Il convient de distinguer les avances sur rémunérations, qui sont versées par la Personne Publique cocontractante, des subventions, qui sont versées par d'autres personnes que la Personne Publique cocontractante.

S'agissant des subventions, les contrats de partenariat peuvent bénéficier des mêmes subventions et participations financières que les marchés publics. En effet, l'article 25-1 de l'ordonnance n° 2004-559, dispose désormais en son premier alinéa qu'« afin d'établir la neutralité entre les différentes options en matière de commande publique, les projets éligibles à des subventions, redevances et autres participations financières, lorsqu'ils sont réalisés sous le régime de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, sont éligibles aux mêmes subventions, redevances et autres participations financières lorsqu'ils sont réalisés sous le régime de la présente ordonnance. »

Le même article dispose en son second alinéa que « *les modalités et l'échéancier de versement de ces subventions, redevances et autres participations financières peuvent être adaptés à la durée du contrat de partenariat* ».

S'agissant des subventions versées par d'autres personnes publiques, elles sont en principe attribuées à la Personne Publique cocontractante, seule cette dernière étant en mesure de procéder au contrôle de la réalisation du service fait. Toutefois, certaines subventions spécifiques sont versées directement au partenaire. Il convient donc que la présente clause ne fasse pas obstacle à un versement de la subvention directement au partenaire.

Les « subventions d'équipement » (c'est-à-dire affectées à la réalisation d'un investissement – instruction fiscale du 27 janvier 2006, 3D-1-06) sont non imposables à la TVA.

Les subventions reversées par la Personne Publique cocontractante ne pourraient échapper à la TVA que s'il est spécifié dans le contrat qu'elles sont attribuées au nom et pour le compte d'un autre financeur public pour un montant déterminé.

Enfin, les avances sur Rémunération, ayant pour origine une ressource propre de la Personne Publique cocontractante, sont assujetties à la TVA.

### Article 43 Recettes de valorisation *[le cas échéant]*

À noter

Le Partenaire peut dans le cadre d'un Contrat de partenariat percevoir des recettes en exploitant le domaine, les ouvrages, équipements et biens immatériels, à l'occasion d'activités qui peuvent être totalement étrangères aux missions de service public de la Personne Publique et si ces activités ne portent pas préjudice à ces missions.

Si le projet prévoit de telles recettes de valorisation, le Contrat doit, en application de l'article 11 d) de l'Ordonnance n° 2004-559/article L. 1414-12 d) du Code général des collectivités territoriales, obligatoirement comporter une clause relative aux conditions dans lesquelles sont prises en compte ces recettes pour le calcul de la Rémunération du partenaire. Il convient que le contrat prévoit quatre types de dispositions relatives aux recettes de valorisation :

1) Le contrat doit encadrer le type d'activités de valorisation pouvant être exercées par le Partenaire, afin notamment que ces activités respectent l'interdiction de porter atteinte aux missions de service public de la Personne Publique prévues au d) de l'article 11 de l'Ordonnance n° 2004-559/article L. 1414-12 d) du Code général des collectivités territoriales. En particulier, les activités de valorisation du domaine de la Personne Publique doivent faire l'objet d'un encadrement strict en vertu du second alinéa de l'article 13 de l'Ordonnance n° 2004-559/article L. 1414-16 du Code général des collectivités territoriales :

*« Si le Partenaire du Contrat est autorisé à valoriser une partie du domaine de la Personne Publique dans le cadre du contrat de partenariat, cette dernière procède, s'il y a lieu, à une délimitation des biens appartenant au domaine public. La Personne Publique peut autoriser le Partenaire à consentir des baux dans les conditions du droit privé, en particulier des baux à construction ou des baux emphytéotiques, pour les biens qui appartiennent au domaine privé, et à y constituer tous types de droits réels à durée limitée. L'accord de la Personne Publique doit être expressément formulé pour chacun des baux consentis au Partenaire du Contrat de partenariat. Avec l'accord de la Personne Publique, ces baux ou droits peuvent être consentis pour une durée excédant celle du Contrat de partenariat. ».*

La possibilité de consentir des droits réels pour une durée supérieure à celle du Contrat est toutefois d'une gestion difficile en pratique. En particulier, le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2008-567 DC du 24 juillet 2008 (considérant 28), a considéré que « *ces baux et ces droits seront, à l'issue de la durée du partenariat, transférés à la Personne Publique* ». Il convient dès lors, si possible, d'éviter d'y recourir.

2) Le Contrat doit prévoir les modalités dans lesquelles les recettes de valorisation perçues par le Partenaire sont reversées à la Personne Publique. Plusieurs situations sont envisageables à cet égard : les recettes de valorisation peuvent être partagées entre les Parties soit dès le premier euro, soit seulement à partir d'un certain seuil, ou faire l'objet d'un forfait minimum garanti à la Personne Publique par le Partenaire.

3) Le Contrat doit également prévoir un dispositif de contrôle par la Personne Publique de l'activité de perception de recettes de valorisation par le Partenaire. Ce contrôle peut, *a minima*, prendre la forme d'une autorisation préalable par la Personne Publique des activités du Partenaire générant des recettes de valorisation.

4) Le Contrat doit enfin prévoir que le Partenaire exerce les activités de valorisation à ses entiers risques et périls, afin d'exclure toute responsabilité de la Personne Publique. Il doit également prévoir que l'investissement initial des équipements de valorisation et leur Exploitation-Maintenance et GER doivent être intégralement financés par le Partenaire, sans participation de la Personne Publique.

## Article 44 *[le cas échéant]* Mandat d'encaissement

À noter

Le Contrat peut prévoir un mandat de la Personne Publique au profit du Partenaire pour encaisser, au nom et pour son compte, le paiement par l'usager final des sommes revenant à cette dernière, en vertu du II de l'article 1er de l'Ordonnance n° 2004-559/article L. 1414-1 – II du Code général des collectivités territoriales. Une telle clause a pour objet d'éviter la qualification de gestion de fait de l'encaissement par le Partenaire de fonds publics.

## Article 45 Clauses de réexamen des conditions financières et de révision des termes de la Rémunération

### *Clause obligatoire*

*Le Contrat doit obligatoirement comporter des clauses relatives aux motifs et modalités des variations de la Rémunération versée au Partenaire pendant la durée du Contrat en vertu du d) de l'article 11 de l'Ordonnance n° 2004-559/article L. 1414-12 d) du Code général des collectivités territoriales. De plus, en vertu du h) de l'article 11 de l'Ordonnance n° 2004-559/article L. 1414-12 h) du Code général des collectivités territoriales, le Contrat doit comporter les clauses relatives aux conditions dans lesquelles il peut être procédé à la Modification de certains aspects du contrat, notamment pour tenir compte de Modifications dans les conditions de financement obtenues par le Partenaire, et qui doivent bénéficier pour partie à la Personne Publique.*

*Les Modifications du Contrat portant sur des aspects autres que financiers sont prévues au titre 6 du présent clausier.*

45.1 Clauses de révisions des conditions financières et des Rémunérations dont les modalités sont prévues au Contrat

**45.1.1** Les conditions financières et les Rémunérations du présent Contrat sont révisées par les Parties, notamment dans les cas suivants :

en cas de survenance d'un événement présentant les caractères d'une Cause Exonératoire en application et selon les modalités définies à l'Article 14 ou à l'Article 19 suivants les cas ;

en cas de Modification, en application des stipulations et selon les modalités définies à l'Article 35 ;

en cas de Refinancement, en application des stipulations et selon les modalités définies à l'Article 46 ;

en cas de changement de destination ou d'affectation d'un Ouvrage/des Ouvrages, ayant un impact sur les prestations d'Exploitation-Maintenance ou de GER.

**45.1.2** Il est procédé à la révision des Rémunérations, à la demande de l'une ou l'autre des Parties, et sur la base des justificatifs fournis par le Partenaire.

**45.1.3** Les Parties s'efforcent de trouver un accord dans un délai de [.] *[Délai à compléter]* mois, à compter de la demande de réexamen. À défaut, les Parties peuvent avoir recours à la procédure de règlement des différends, prévue à l'Article 65.

**45.2** Hypothèses de réexamen des conditions financières et des Rémunérations dont les modalités ne sont pas prévues au Contrat

**45.2.1** Il est procédé à la révision des Rémunérations, à la demande de l'une ou l'autre des Parties, et sur la base des justificatifs fournis par le Partenaire.

**45.2.2** Les Parties s'efforcent de trouver un accord dans un délai de [.] *[Délai à compléter]* mois, à compter de la demande de révision. À défaut, les Parties peuvent avoir recours à la procédure de règlement des différends, prévue à l'Article 65.

## Article 46 Refinancement/Modification du plan de financement

Le Partenaire doit porter à la connaissance de la Personne Publique tout projet de Refinancement qui n'a pas été initialement prévu dans le Plan de financement figurant à l'Annexe 7. Il adresse sa demande par pli recommandé avec demande d'avis de réception à la Personne Publique. Cette demande doit être accompagnée d'un mémorandum juridique, financier, fiscal et comptable, argumenté et documenté, justifiant que le Refinancement envisagé est opportun et n'est pas de nature à compromettre la parfaite exécution par le Partenaire de ses Missions.

La Personne Publique se réserve la possibilité de demander au Partenaire des informations complémentaires relatives aux conditions de Refinancement, notamment une copie du modèle financier intégrant ledit Refinancement et le recueil des hypothèses retenues. La Personne Publique se réserve également la possibilité de faire auditer le modèle financier, par un Expert indépendant, aux frais du Partenaire.

La Personne Publique a la faculté d'approuver ou de s'opposer à tout projet de Refinancement, tout refus de Refinancement devant être dûment motivé et justifié par des considérations d'intérêt général.

La Collectivité fait connaître sa décision dans un délai de [.] *[Délai à compléter]* mois à compter de la réception du mémorandum susvisé.

Dans l'hypothèse où le Refinancement envisagé par le Partenaire est accepté par la Personne Publique, le Refinancement est réalisé aux risques et périls du Titulaire. Le Partenaire et la Personne Publique partagent les éventuels bénéfices résultant du Refinancement. [.] *[Pourcentage à compléter]* % des gains reviendront à la Personne Publique sous forme de réduction des versements de Rémunération restant à courir jusqu'à expiration du Contrat.

## Article 47 Fiscalité

À noter

Il convient avant la conclusion du Contrat d'examiner le traitement fiscal des différentes opérations induites par le Contrat, notamment les possibilités d'exonération. À cet égard, il est souhaitable que la Personne Publique se rapproche de l'administration fiscale afin d'obtenir des rescrits et clarifier la situation fiscale du Projet.

Pour information, le traitement fiscal général des contrats de partenariat sera prochainement synthétisé dans les fiches fiscales réalisées par la MAPPP qui sont en cours de validation par Direction de la Législation Fiscale.

Le Partenaire acquitte les impôts, taxes, redevances et contributions de toute nature liées à l'exécution de ses missions, dans la mesure où il en est le redevable légal.

Les impôts, taxes, redevances et contributions de toute nature, que le Partenaire a acquittés en application du Contrat, seront refacturés à l'euro/l'euro à la Personne Publique, après présentation des justificatifs. La Personne Publique s'acquittera des sommes correspondantes dans un délai de [.] [Délai à compléter] après réception des justificatifs.

Par dérogation à l'alinéa précédent, demeurent à la charge exclusive du Partenaire les impôts, taxes, redevances et contributions de toute nature liées à la personne juridique du Partenaire et à son exploitation, notamment l'impôt sur les sociétés et la contribution économique territoriale.

### **Article 48 TVA**

Sous réserve des stipulations de l'Article 42, toutes les sommes dues au Partenaire au titre du Contrat seront majorées de la TVA selon les règles de taux et d'assiette en vigueur.

Au terme normal ou anticipé du Contrat, pour quelque cause que ce soit la Personne Publique remboursera au Partenaire tout montant de TVA reversé par le Partenaire au titre de la fin du Contrat.

### **Article 49 Publicité foncière**

Les éventuels impôts, taxes, frais, droits et honoraires, existants ou à venir, relatifs à l'enregistrement ou à la publication du Contrat seront refacturés à l'euro/l'euro, sur justificatifs par le Partenaire à la Personne Publique, dans un délai n'excédant pas trente (30) jours à compter de la réception de l'avis d'imposition et sur présentation des justificatifs correspondants.

## **TITRE 8 : Responsabilité, assurances et garanties**

### **Article 50 Principes généraux de responsabilité**

**50.1** Le Partenaire est responsable des dommages causés aux tiers, survenus à l'occasion de l'exécution de ses missions, par lui-même ou sous sa responsabilité, notamment par tout Prestataire, à l'exception des dommages permanents de travaux publics. Dans l'hypothèse de la survenance de dommages permanents de travaux publics, la responsabilité du Partenaire ne pourra être engagée que dans le cas où son exécution fautive aurait aggravé le trouble résultant de l'existence de l'Ouvrage/des Ouvrages et dans la limite de la part du préjudice résultant de cette aggravation.

**50.2** Dans le cas où la responsabilité de la Personne Publique serait recherchée, le Partenaire s'engage à intervenir dans la cause dès lors que le litige porte sur la réparation d'un préjudice pouvant résulter, directement ou indirectement, d'un fait imputable en tout ou partie au Partenaire.

**50.3** La Personne Publique et le Partenaire s'informent mutuellement, dès qu'ils en ont connaissance, de toute réclamation ou procédure diligentée, ou susceptible d'être diligentée, à leur encontre relative à ces dommages, ou de nature à porter préjudice à l'une des Parties. Ils s'accordent raisonnablement assistance dans leur défense contre de telles réclamations ou procédures.

## Article 51 Assurances

### À noter

Il est recommandé à la Personne Publique de procéder à l'audit de son propre programme d'assurances préalablement au lancement de la procédure de consultation pour l'attribution du Contrat, afin d'optimiser les coûts d'assurance en évitant des doublons avec le Partenaire et éviter des oublis.

### 51.1 Souscription des assurances

Le Partenaire est tenu, pendant toute la durée du Contrat, de souscrire, auprès d'une ou plusieurs compagnies d'assurance notoirement solvables, les polices d'assurance couvrant l'ensemble de ses responsabilités au titre du Contrat et l'ensemble des risques inhérents aux activités qui lui sont confiées au titre du Contrat. Les polices d'assurance doivent comporter les garanties définies dans le Plan des assurances présenté à l'Annexe 8.

En cas de sinistre, l'indemnité d'assurance versée devra être employée à la réparation du sinistre, notamment à la reconstruction de l'Ouvrage/des Ouvrages ou à leur remise en état par la reconstruction des éléments détruits, sauf décision contraire de la Personne Publique.

Le Partenaire doit transmettre à la Personne Publique, au plus tard **[.] [Délai à compléter]** jours suivant la prise d'effet du Contrat :

une attestation d'assurance ;

la preuve du paiement par le Partenaire des primes d'assurance ;

une attestation selon laquelle les assureurs certifient qu'ils ont eu copie du Contrat pour établir leurs garanties.

Le Partenaire doit transmettre à la Personne Publique, dans le cadre du Rapport Annuel prévu à l'Article 55.2, une copie des attestations d'assurance ainsi que le justificatif du paiement à l'échéance des primes d'assurance. Ces attestations doivent indiquer clairement :

la date d'échéance des polices ;

le montant des garanties accordées par sinistre ;

le montant des franchises éventuellement laissées à la charge de l'assuré.

En cas de non-respect par le Partenaire de ses obligations au titre du présent Article, la Personne Publique pourra lui appliquer des pénalités d'un montant maximal de **[.] [Montant maximal des pénalités]**, ou résilier le Contrat pour faute du Partenaire selon les modalités prévues à l'Article 60.

### 51.2 Modifications des assurances

Le Partenaire est tenu d'informer préalablement la Personne Publique de toute réduction, suspension ou résiliation des garanties, de toute augmentation des franchises.

En cas de non-respect de ses obligations au titre du présent Article, la Personne Publique pourra appliquer au Partenaire, sans mise en demeure préalable, des pénalités d'un montant maximal de **[.] [Montant maximal des pénalités]** euros par jour de retard.

Le constat de l'existence d'un Risque Non Assurable sera réalisé sur la base de la communication par le Partenaire :

soit, d'une copie des attestations de trois (3) assureurs notoirement solvables indiquant qu'ils refusent de proposer une assurance pour le risque considéré ;

soit, d'une copie des propositions de deux (2) assureurs notoirement solvables, faisant apparaître le montant de la prime et de la franchise pour l'assurance du risque considéré.

En présence d'un Risque Non Assurable, les Parties se concerteront afin, d'une part, d'examiner les garanties, les franchises, le type de sinistre et l'importance du ratio sinistre/prime, et d'autre part, d'évaluer les mesures à prendre afin d'assurer la continuité du service public.

La Personne Publique aura alors la possibilité, compte tenu des circonstances :

soit de résilier le Contrat, selon les modalités prévues à l'Article 62 ;

soit de poursuivre l'exécution du Contrat, en déchargeant le Partenaire de ses obligations d'assurances corrélatives, en assumant intégralement et exclusivement les risques couverts par l'assurance considérée ;

soit de poursuivre l'exécution du Contrat, en supportant l'intégralité des primes d'assurance et/ou des augmentations de franchises correspondantes, permettant de rétablir l'équilibre économique du Contrat antérieur à ladite augmentation.

## Article 52 Garanties

À noter

Les Parties peuvent prévoir une obligation pour le Partenaire de constituer une ou plusieurs garantie(s) à première demande.

Il conviendra alors que le Contrat précise le montant de la garantie et les conditions de l'appel de la garantie par la Personne Publique. Il faudra également que le Contrat précise les sanctions applicables au Partenaire si celui-ci ne constitue pas les garanties à première demande (pénalités et/ou résiliation pour faute).

Il est toutefois conseillé de ne pas imposer systématiquement de tels types de garanties. En effet, elles coûtent relativement cher et seront *in fine* refacturées à la Personne Publique.

### 52.1 Garantie pour la réalisation des Travaux

Le Partenaire constitue ou fait constituer au plus tard à la Date d'Entrée en Vigueur au profit de la Personne Publique une garantie à première demande pour un montant de [.] [*Montant maximal des pénalités*] % du Montant des Travaux, permettant de couvrir le montant des pénalités de retard telles que prévues à l'Article 56.3.2, ainsi que la bonne exécution par le Partenaire de ses obligations s'agissant des Études et Travaux.

Le Partenaire s'engage à maintenir cette garantie à son montant initial jusqu'à l'expiration d'une période d'une (1) année après la Date Effective d'Achèvement de l'Ouvrage/des Ouvrages.

Cette garantie est substantiellement conforme au modèle joint en Annexe 18.

### 52.2 Garantie pour la remise en état de l'Ouvrage/des Ouvrages

À noter

Le clausier prévoit que le Partenaire remet l'Ouvrage/les Ouvrages à la Personne Publique en bon état d'entretien et de fonctionnement, compte tenu de son/leur âge et de sa/leur destination.

Le Partenaire doit donc remédier aux défauts constatés lors du procès-verbal de sortie des lieux, prévu à l'Article 64.2. S'il manque à son obligation de remédier aux défauts constatés, la Personne Publique pourra faire appel à la garantie prévue par le présent Article pour faire réaliser elle-même les travaux de remise en état.

Le montant de cette garantie peut être déterminé par un expert indépendant mandaté par les Parties ou figurer dans le Contrat.

Au plus tard **[.] [Délai à compléter]** ans avant le terme normal du Contrat, le Partenaire met en place une garantie à première demande au profit de la Personne Publique, d'un montant égal à **[Montant de la garantie pour remise en état des Ouvrages]**.

En cas de fin anticipée du Contrat plus de **[.] [Délai du 1<sup>er</sup> alinéa]** ans avant son terme normal, le Partenaire est également tenu de mettre en place, dans un délai de **[.] [Délai à compléter]** jours à compter de la notification du prononcé de la résiliation, une garantie à première demande au profit de la Personne Publique, d'un montant égal à **[.] [Montant de la garantie pour remise en état des Ouvrages]**.

La Personne Publique peut faire appel à cette garantie en cas de manquement par le Partenaire à ses obligations contractuelles au titre de la remise en état de l'Ouvrage/des Ouvrages en fin de Contrat.

Cette garantie est substantiellement conforme au modèle joint en Annexe 18.

## **TITRE 9 : Suivi de l'exécution du Contrat – contrôles – pénalités et sanctions**

### **Clause obligatoire**

*Le Contrat doit obligatoirement comporter, en vertu du f) de l'article 11 de l'Ordonnance n° 2004-559/article L. 1414-12 f) du Code général des collectivités territoriales, des clauses relatives aux modalités de contrôle par la Personne Publique de l'exécution du Contrat, notamment du respect des objectifs de performance, particulièrement en matière de développement durable, ainsi que des conditions dans lesquelles le cocontractant fait appel à d'autres entreprises pour l'exécution du Contrat, et notamment des conditions dans lesquelles il respecte son engagement d'attribuer une partie du contrat à des Petites et Moyennes Entreprises et à des artisans.*

*Pour davantage de lisibilité l'intégralité des pénalités susceptibles d'être appliquées, ainsi que les modalités d'application de ces pénalités sont regroupés dans un article unique, l'Article 56 du présent Contrat.*

## **Article 53 Suivi de l'exécution du Contrat**

### **À noter**

Dans le cadre d'un contrat de longue durée, il convient de prévoir des rencontres régulières entre les Parties pour faciliter la bonne exécution du Contrat. Il est donc nécessaire qu'une clause prévoit, d'une part, certaines réunions obligatoires dont le Contrat précise la périodicité, et d'autre part, les conditions dans lesquelles une Partie obtient, de droit, une réunion en cas d'urgence.

### **53.1 Réunions de suivi de l'exécution des Études et Travaux**

Un calendrier de suivi des Études et des Travaux sera mis en place entre les Parties, dès la Date d'Entrée en Vigueur, étant précisé qu'en toute hypothèse il ne devra pas s'écouler plus de **[.] [Délai à compléter]** entre deux réunions.

Un rappel de la date de réunion sera fait par les représentants du Partenaire qui enverront, le cas échéant, tous documents utiles préalablement à ladite réunion de suivi.

### 53.2 Réunions annuelles

Une réunion annuelle est organisée pour permettre au Partenaire de présenter le Rapport Annuel établi en application de l'Article 55.2.

Cette réunion est l'occasion pour les Parties de passer en revue les données et indicateurs contenus dans le Rapport Annuel, ainsi que des prévisions pour l'année future *[Le cas échéant, à compléter avec d'autres thèmes abordés lors de la réunion annuelle]*.

### 53.3 Réunion à la demande d'une des Parties

Chaque Partie aura la faculté de convoquer toute réunion supplémentaire qu'elle jugerait utile sous réserve du respect d'un préavis de convocation de [...] *[Délai à compléter]* jours.

## Article 54 Contrôles

**54.1** La Personne Publique a le droit de contrôler, sur pièces et sur place, le respect des engagements contractuels du Partenaire, ainsi que les informations qui lui sont communiquées. Elle peut diligenter tous moyens à cette fin.

**54.2** Le Partenaire fournit à la Personne Publique tous rapports, documents et informations, en sa possession, concernant l'exécution de ses obligations contractuelles, conformément aux stipulations du Contrat. En cas de non-respect par le Partenaire des stipulations du présent alinéa, la Personne Publique pourra appliquer des pénalités selon les modalités définies à l'Article 56.2.4.

**54.3** La Personne Publique peut demander au Partenaire des informations complémentaires sur tous les comptes-rendus et documents produits en application des stipulations précitées, ou tout autre rapport utile à l'exercice de son contrôle.

**54.4** Les contrôles effectués par la Personne Publique ne sauraient en aucun cas avoir pour effet de dégager le Partenaire de sa responsabilité au titre du Contrat. Les contrôles réalisés par la Personne Publique dans le cadre de l'exécution du Contrat ne sauraient en aucune façon lui conférer la qualité de maître d'ouvrage.

## Article 55 Tableau de bord et Rapport Annuel

### 55.1 Tableau de bord

Jusqu'à la Date Effective d'Achèvement de l'Ouvrage/des Ouvrages, le Partenaire transmet à la Personne Publique, chaque [...] *[Périodicité à compléter]*, un tableau de bord établi conformément au modèle figurant à l'Annexe 9.

### 55.2 Rapport Annuel

#### *Clause obligatoire*

*Un rapport annuel doit être adressé par le Partenaire à la Personne Publique en vertu de l'article L. 1414-14 du Code général des collectivités territoriales. Le rapport annuel permet à la Personne Publique de suivre l'exécution du Contrat. Il est donc important que les pénalités exigées pour retard dans la communication du rapport ou pour informations partielles soient dissuasives.*

*Ce rapport est présenté par l'exécutif de la collectivité, avec ses observations éventuelles, à l'assemblée délibérante. À l'occasion de cette présentation, un débat est organisé sur l'exécution du contrat de partenariat.*

*Le contenu du rapport annuel est fixé par l'article R. 1414-8 du Code général des collectivités territoriales. Toutefois, les Parties sont libres d'ajouter dans le contrat une énumération de données qui, en sus de celles prévues par le Code général des collectivités territoriales, devront figurer dans le rapport annuel.*

*Le présent clausier propose d'ajouter une information sur les Évolutions Technologiques intervenues, ainsi que sur les polices d'assurance souscrites.*

*Le présent clausier propose également que les Parties arrêtent dès la signature du Contrat un modèle de rapport annuel, qui figure en annexe du contrat et que le Partenaire devra respecter pour l'élaboration du rapport. Annexer un modèle de rapport permet en effet à la Personne Publique d'être certaine de disposer des informations qu'elle souhaite et de pouvoir procéder à une comparaison effective année après année.*

**55.2.1** Chaque année, le Partenaire est tenu de remettre à la Personne Publique son Rapport Annuel dans les quatre (4) mois suivant la fin de la période retracée.

Le Rapport Annuel doit être élaboré conformément au modèle fourni à l'Annexe 9. Dans tous les cas, le rapport annuel doit comprendre :

Les données économiques et comptables suivantes :

le compte annuel de résultat de l'exploitation de l'opération objet du Contrat, rappelant les données présentées l'année précédente au même titre et présentant les données utilisées pour les révisions et indexations contractuelles et les justifications des prestations extérieures facturées à l'exploitation ;

une présentation des méthodes et des éléments de calcul économique retenus pour la détermination des produits et charges imputés au compte de résultat de l'exploitation, avec, le cas échéant, la mention des changements, exceptionnels et motivés, intervenus au cours de l'exercice dans ces méthodes et éléments de calcul ;

un état des variations du patrimoine immobilier intervenues dans le cadre du Contrat, et le tableau d'amortissement de ce patrimoine ;

un compte-rendu de la situation des autres biens et immobilisations nécessaires à l'exploitation de l'ouvrage, équipement ou bien immatériel objet du contrat, mise en comparaison le cas échéant avec les tableaux relatifs à l'amortissement et au renouvellement de ces biens et immobilisations ;

un état des autres dépenses de renouvellement réalisées dans l'année ;

les engagements à incidences financières liés au contrat et nécessaires à la continuité du service public ;

les ratios annuels de rentabilité économique et de rentabilité interne du projet ainsi que la répartition entre le coût des fonds propres et le coût de la dette afférents au financement des biens et activités objets du contrat.

Le suivi des indicateurs correspondant :

aux Engagements de Performance prévus à l'Article 29 ;

à la part d'exécution du contrat confiée à des PME et à des artisans en application de l'Article 7.4 ;

au suivi des recettes de valorisation perçues en application de l'Article 43 ;

aux pénalités demandées au Partenaire en application de l'Article 56 et à celles acquittées par lui.

Les Évolutions Technologiques visées par l'Article 32.3.

Les documents exigés en application de l'Article 51.

*[Le cas échéant, autres éléments en sus de ceux listés ci-avant].*

Si la Personne Publique, dans les [.] ([.]) *[Délai à compléter]* jours suivant la réception du Rapport Annuel, considère que ledit rapport n'est pas complet, elle adresse une demande de complément au Partenaire. Le Partenaire est tenu de transmettre les données et éléments de suivi demandés dans un délai de [.] ([.]) *[Délai à compléter]* jours à compter de la réception de la demande adressée par la Personne Publique.

**55.2.2** Le Rapport Annuel est présenté par le Partenaire aux représentants de la Personne Publique lors de la réunion annuelle.

En cas de non-respect par le Partenaire des stipulations du présent Article relatives à la communication du Rapport Annuel, la Personne Publique pourra appliquer des pénalités selon les modalités définies à l'Article 56.2.4.

La Personne Publique peut demander au Partenaire, dans un délai qu'elle fixe, des informations complémentaires sur tous les comptes-rendus et documents produits en application des stipulations précitées, ou tout autre rapport utile à l'exercice de son contrôle.

## Article 56 Pénalités

### *Clause obligatoire*

*Le Contrat doit obligatoirement comporter, en vertu du g) de l'article 11 de l'Ordonnance n° 2004-559/article L. 1414-12 g) du Code général des collectivités territoriales, des clauses relatives aux sanctions et pénalités applicables en cas de manquement du Partenaire à ses obligations, notamment en cas de non-respect des objectifs de performance.*

*Les pénalités doivent être proportionnées au préjudice subi. Le juge administratif peut modérer ou augmenter les pénalités résultant du contrat si elles atteignent un montant manifestement excessif ou dérisoire eu égard au montant du projet (Conseil d'État, 29 décembre 2008, OPHLM de Puteaux, n° 296930, dans le cas d'un marché public).*

### 56.1 Principes généraux

Sauf Causes Exonératoires, la Personne Publique peut infliger au Partenaire des pénalités, en cas de non-respect de ses obligations contractuelles.

Les pénalités sont calculées selon les modalités figurant ci-après.

Les pénalités sont libératoires de tous dommages et intérêts envers la Personne Publique s'agissant des manquements qu'elles sanctionnent.

Les pénalités ne sont pas cumulables entre elles pour un même motif.

### 56.2 Pénalités applicables pendant toute la durée d'exécution du Contrat

56.2.1 Pénalités en cas de non-respect par le Partenaire de ses engagements en matière de recours à des PME et à des artisans

En cas de non-respect des obligations de confier une partie des l'exécution du Contrat à des Petites et Moyennes Entreprises et à des artisans, telles que définies à l'Article 7.4, des pénalités pourront être appliquées selon les modalités suivantes : [.] [À compléter].

#### 56.2.2 Pénalités applicables en cas de non-respect par le Partenaire de ses engagements en matière d'insertion sociale

À défaut d'information de la Personne Publique concernant les actions entreprises en matière d'insertion sociale ou en cas de non-respect par le Partenaire de l'obligation de confier une partie des l'exécution du Contrat à des personnes en insertion telles que définies à l'Article 9, la Personne Publique appliquera une pénalité d'un montant égal à [.] [Montant à compléter] par heure non confiée à une personne en insertion.

#### 56.2.3 Pénalités applicables en cas de non-respect des dispositions du Code du travail relatives à l'interdiction du travail dissimulé

Conformément à l'article L. 8222-6 du Code du travail, en cas de non-respect par le Partenaire des formalités mentionnées aux articles L. 8221-3 à L. 8221-5 du Code du travail, la Personne Publique pourra infliger au Partenaire une pénalité d'un montant égal [.] euros [Montant à compléter : au maximum 10 % du montant du contrat et qui ne peut excéder le montant des amendes encourues en application des articles L. 8224-1, L. 8224-2 et L. 8224-5 du Code du travail].

#### À noter

La loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration du droit a modifié l'article L. 8222-6 du Code du travail pour imposer l'introduction, dans tous les contrats conclus par une Personne Publique, d'une pénalité sanctionnant le non-respect de l'interdiction du travail dissimulé :

*« Tout contrat écrit conclu par une personne morale de droit public doit comporter une clause stipulant que des pénalités peuvent être infligées au cocontractant s'il ne s'acquitte pas des formalités mentionnées aux articles L. 8221-3 à L. 8221-5. Le montant des pénalités est, au plus, égal à 10 % du montant du contrat et ne peut excéder celui des amendes encourues en application des articles L. 8224-1, L. 8224-2 et L. 8224-5.*

*Toute personne morale de droit public ayant contracté avec une entreprise, informée par écrit par un agent de contrôle de la situation irrégulière de cette dernière au regard des formalités mentionnées aux articles L. 8221-3 et L. 8221-5, l'enjoint aussitôt de faire cesser cette situation. L'entreprise ainsi mise en demeure apporte à la personne morale de droit public la preuve qu'elle a mis fin à la situation délictuelle.*

*La personne morale de droit public transmet, sans délai, à l'agent auteur du signalement les éléments de réponse communiqués par l'entreprise ou l'informe d'une absence de réponse.*

*À défaut de correction des irrégularités signalées dans un délai fixé par décret en Conseil d'État, la personne morale de droit public en informe l'agent auteur du signalement et peut appliquer les pénalités prévues par le contrat ou rompre le contrat, sans indemnité, aux frais et risques de l'entrepreneur.*

*À défaut de respecter les obligations qui découlent du deuxième, troisième ou quatrième alinéa du présent article, la personne morale de droit public est tenue solidairement responsable des sommes dues au titre des 1° et 3° de l'article L. 8222-2, dans les conditions prévues à l'article L. 8222-3. »*

Les modalités d'application de ces nouvelles dispositions devront être discutées au cours du dialogue compétitif.

#### 56.2.4 Pénalités en cas de retard dans la remise de documents ou de remise de documents incomplets

En cas de retard dans la remise d'un document, tel que prévu au Contrat, la Personne Publique peut exiger du Partenaire le versement d'une pénalité d'un montant égal à [.] euros *[Montant des pénalités à compléter]*, par jour de retard.

En cas de remise d'un document incomplet, la Personne Publique peut exiger du Partenaire le versement d'une pénalité d'un montant égal à [.] euros *[Montant des pénalités à compléter]*.

#### 56.2.5 Pénalités en cas de non-respect des obligations souscrites en matière d'assurance

En cas de non-respect par le Partenaire de ses obligations au titre de l'Article 51.1, la Personne Publique pourra lui appliquer des pénalités d'un montant de [.] euros *[Montant des pénalités à compléter]*.

#### 56.2.6 Pénalités en cas de retard dans la réalisation des Modifications

En cas de non-respect par le Partenaire des délais de réalisation d'une Modification, tels que convenus conformément aux stipulations de l'Article 35, la Personne Publique pourra lui appliquer des pénalités d'un montant de [.] euros *[Montant des pénalités à compléter]*.

#### 56.3 Pénalités en cas de retard par rapport à la Date Contractuelle d'Achèvement de l'Ouvrage/des Ouvrages ou en cas de retard dans la levée des Réserves Mineures

##### 56.3.1 Pénalités en cas de retard par rapport à la Date Contractuelle d'Achèvement de l'Ouvrage/des Ouvrages

En cas de retard imputable au Partenaire par rapport à la Date Contractuelle d'Achèvement de l'Ouvrage/des Ouvrages, des pénalités de retard s'appliquent de plein droit, si la Date Effective d'Achèvement de l'Ouvrage/des Ouvrages intervient à une date postérieure à la Date Contractuelle d'Achèvement de l'Ouvrage/des Ouvrages.

Le montant des pénalités par jour de retard, est égal à [.] euros *[À compléter]*.

#### À noter

Si le Partenaire est responsable d'un dépassement de la date de mise à disposition contractuellement prévue, la Personne Publique doit dans tous les cas sanctionner ce manquement par l'application de pénalités présentant un caractère incitatif, sans prévoir de mécanisme de perte de Rémunération supplémentaire.

Afin d'éviter le cumul de sanctions (application cumulative de pénalités et d'une perte de Rémunération) lorsque la durée du Contrat est calculée à compter de l'entrée en vigueur du Contrat, il conviendra de prévoir un mécanisme de rattrapage de la Rémunération (versée à compter de la Date Effective d'Achèvement de l'Ouvrage/des Ouvrages).

##### 56.3.2 Pénalités en cas de retard dans la levée des Réserves Mineures

En cas de retard imputable au Partenaire dans la réalisation des travaux nécessaires à la levée des Réserves Mineures, telle que prévue à l'Article 27.2.2, la Personne Publique peut exiger du Partenaire le versement d'une pénalité d'un montant égal à [.] euros *[À compléter]* par jour de retard.

#### 56.4 Pénalités applicables en cas de non atteinte des Engagements de Performances

À compter de la Date Effective d'Achèvement de l'Ouvrage/des Ouvrages, en cas de non-respect par le Partenaire des Engagements de Performance, tels que définis à l'Annexe 5, des pénalités pourront être appliquées dans les conditions et selon les modalités prévues à l'Annexe 5.

#### 56.5 Modalités d'application des pénalités

#### 56.5.1 Caractère contradictoire des pénalités

Pendant toute la durée du Contrat, quelle que soit la périodicité de calcul des pénalités, la Personne Publique adresse au Partenaire le décompte des pénalités qu'elle entend appliquer.

Le Partenaire dispose d'un délai de [.] *[À compléter]* jours à compter de la réception du décompte pour présenter toutes observations qu'il estime utiles.

À l'expiration de ce délai, les éventuelles observations du Partenaire prises en compte ou non, la Personne Publique établit le décompte définitif des pénalités justifiant le montant des pénalités arrêté.

#### 56.5.2 Pénalités appliquées avant la Date Effective d'Achèvement de l'Ouvrage/des Ouvrages

Avant la Date Effective d'Achèvement de l'Ouvrage/des Ouvrages, les pénalités sont calculées [.] *[Périodicité à compléter]*.

Sauf contestation, elles doivent être acquittées dans le délai de [.] *[À compléter]* mois, à compter de la notification du titre de recettes.

#### 56.5.3 Pénalités appliquées à compter de la Date Effective d'Achèvement de l'Ouvrage/des Ouvrages

À compter de la Date Effective d'Achèvement de l'Ouvrage/des Ouvrages, les pénalités sont calculées [.] *[Périodicité à compléter]*. Elles sont imputées sur les versements de la Rémunération suivant le mois de calcul.

Au cas où le montant de la Rémunération est insuffisant, le solde des pénalités peut être prélevé par la Personne Publique sur les versements suivants.

#### 56.5.4 Plafonnement des pénalités

À noter

Le Contrat pourra prévoir un plafonnement global des pénalités. Il conviendra de rester cohérent avec la part d'acceptation de la cession de créances, et avec le seuil de pénalités à partir duquel peut être prononcée la résiliation pour faute du Partenaire.

Les pénalités visées aux Articles 56.2, en ce qu'elles sont applicables avant la Date Effective d'Achèvement de l'Ouvrage/des Ouvrages, 56.3.1 et 56.3.2 sont plafonnées à [.] *[À compléter]*.

Les pénalités visées aux Articles 56.2, en ce qu'elles sont applicables après la Date Effective d'Achèvement de l'Ouvrage/des Ouvrages et 56.4 sont plafonnées à [.] *[À compléter]*.

### Article 57 Mise en régie

**57.1** La Personne Publique peut faire exécuter toute obligation qui incombe au Partenaire par un tiers ou ses propres services aux frais et risques du Partenaire en cas de manquements graves ou répétés du Partenaire.

**57.2** L'exécution d'office est précédée d'une mise en demeure, par lettre recommandée avec accusé de réception, précisant l'ensemble des manquements constatés, restée sans effet à l'expiration d'un délai imparti qui ne saurait être inférieur à [.] *[Délai minimal à compléter]*.

**57.3** Les excédents de dépenses imputables au Partenaire et supportés par la Personne Publique au titre de la mise régie sont majorés de [.] % *[À compléter]*, en raison des frais supportés par la Personne Publique pour la mise en œuvre des stipulations du présent Article.

Ces excédents sont mis à la charge du Partenaire dans la limite de [.] *[Plafond à compléter]*, à l'exclusion de toute autre pénalité.

À noter

Le Contrat pourra prévoir un plafonnement des frais de mise en régie.

**57.3.1** Les diminutions de dépenses supportées par la Personne Publique au titre de la mise en régie sont intégralement conservées par la Personne Publique.

**57.3.2** Au terme d'un délai de [.] *[Délai minimal à compléter]* suivant la mise en régie du Partenaire, la Personne Publique peut résilier le Contrat pour faute du Partenaire selon les modalités fixées à l'Article 60.

Article 58 Mesures d'urgence

**58.1** Pendant toute la durée du Contrat, en cas de situation mettant en péril la sécurité ou la sûreté des personnes et des biens, ou de défaut dans l'exécution des Travaux, notamment en ce qui concerne la protection du chantier, ou de défaut d'Exploitation-Maintenance, le Partenaire peut prendre toute mesure d'urgence ou conservatoire nécessaire, y compris l'interruption provisoire de ses missions. Il en informe immédiatement la Personne Publique.

**58.2** De même, la Personne Publique peut prendre toutes mesures d'urgence. Elle en informe immédiatement le Partenaire.

## **TITRE 10 : Fin du Contrat**

Clause obligatoire

Le Contrat doit prévoir, en vertu de l'article 11 k) de l'Ordonnance n° 2004-559/article L. 1414-12 k) du Code général des collectivités territoriales, des clauses relatives aux conditions dans lesquelles il est procédé à la résiliation du Contrat.

### **Article 59 Hypothèses de fin du Contrat**

Le Contrat prend fin :

à l'expiration de son terme normal prévu à l'Article 4.2 ;

en cas d'annulation juridictionnelle, ou de résiliation par voie de conséquence d'une décision juridictionnelle ;

en cas de résiliation pour faute du Partenaire, selon les modalités prévues à l'Article 60 ;

en cas de résiliation pour motif d'intérêt général, selon les modalités prévues à l'Article 61 ;

en cas de résiliation pour Force Majeure prolongée, selon les modalités prévues à l'Article 62 ;

en cas de résiliation d'un commun accord, selon les modalités prévues à l'Article 63.

### **Article 60 Résiliation pour faute du Partenaire**

60.1 Hypothèses de résiliation pour faute du Partenaire

À noter

Même si le contrat prévoit une liste de manquements susceptibles d'entraîner la résiliation pour faute, le juge administratif exige une proportionnalité entre la faute et la sanction. La gravité s'apprécie au regard des conséquences pour le service et du caractère essentiel de l'obligation enfreinte.

Par conséquent, le présent clausier prévoit la possibilité de résiliation pour tout manquement du Partenaire à ses obligations, si ce manquement est particulièrement grave ou présente un caractère récurrent, si bien qu'il porte atteinte à la sécurité, la continuité du service public ou la bonne mise en œuvre de l'exploitation de l'Ouvrage/des Ouvrages.

**60.2** La Personne Publique peut prononcer la résiliation du Contrat en cas de manquement du Partenaire à ses obligations au titre du Contrat. Le manquement invoqué doit être d'une particulière gravité ou présenter un caractère récurrent, de nature à compromettre la sécurité, la continuité du service public ou la bonne mise en œuvre de l'exploitation de l'Ouvrage/des Ouvrages.

**60.3** En particulier, la Personne Publique peut prononcer la résiliation du Contrat pour faute du Partenaire notamment :

en cas de modification du capital social du Partenaire, en violation des stipulations de l'Article 80.2 ;

en cas de cession du présent Contrat, sans l'accord préalable de la Personne Publique conformément à l'Article 8.1.2 ;

en cas d'absence de constitution pour leur montant initial ou de maintien de l'une des garanties visées à l'Article 52 ;

en cas d'absence de souscription ou de maintien, pour leur montant initial, de l'une des assurances visées à l'Article 51.1 ;

en cas d'impossibilité d'assurer l'exécution de tout ou partie du Contrat, à l'issue d'une période de mise en régie de **[.] [Durée à compléter]** ;

en cas de défaut de paiement durant au moins **[.] [Durée minimale à compléter]** de sommes dont le Partenaire est redevable à la Personne Publique au titre du Contrat ;

en cas de dépassement de la Date Contractuelle d'Achèvement de l'Ouvrage/des Ouvrages supérieure à **[.] [Délai minimal à compléter]** ;

en cas d'atteinte d'un des plafonds de pénalités prévus à l'Article 56.5.4 ;

*[Le cas échéant, autres cas].*

**60.4** Procédure de résiliation pour faute du Partenaire

À noter

En application du principe des droits de la défense, une procédure contradictoire s'impose avant de prononcer la résiliation pour faute. Le présent clausier propose dès lors qu'une lettre de mise en demeure fixe un délai au Partenaire lui permettant de remédier à ses manquements, avant l'expiration duquel la Personne Publique ne pourra pas résilier le Contrat.

La résiliation pour faute, comme toute sanction, doit être motivée en application de la loi du 4 juillet 1979 (CE 23 juin 1987, *Thomas*). Le présent clausier propose donc que la lettre de mise en demeure adressée au Partenaire précise les manquements constatés.

**60.5** En cas de manquement justifiant la résiliation pour faute du Partenaire sur le fondement de l'Article 60.1, la Personne Publique envoie au Partenaire, par lettre recommandée avec accusé de réception, une lettre de mise en demeure précisant le ou les manquement(s) constaté(s) et exigeant de celui-ci qu'il remédie au(x) manquement(s) constaté(s) dans un délai fixé par la Personne Publique. Le délai imparti au Partenaire doit être apprécié en fonction de l'urgence de la situation, de la nature du manquement et des mesures correctives à mettre en place.

**60.6** Une copie de cette mise en demeure est adressée au Représentant des Créanciers Financiers.

**60.7** Le Partenaire peut présenter des observations en réponse.

**60.8** À l'expiration de ce délai, si le Partenaire ne s'est pas conformé à ses obligations, la Personne Publique peut lui notifier le prononcé de la résiliation du Contrat, ainsi que la date de prise d'effet de celle-ci.

#### À noter

Le Contrat peut prévoir des stipulations permettant aux établissements financiers qui participent au financement du projet de proposer, dans un certain délai, un nouveau Partenaire qui se substituerait au Partenaire déchu. Durant ce délai, il serait sursis à la prise d'effet de la résiliation pour faute.

#### 60.9 Substitution

À l'expiration du délai fixé par la mise en demeure visée ci-dessous, si le Partenaire ne s'est pas conformé à ses obligations, les Créanciers Financiers du Partenaire peuvent, par l'intermédiaire d'un représentant unique mandaté à cet effet, et dans le respect de la législation et de la réglementation applicables, soit proposer une entité substituée pour poursuivre l'exécution du Contrat, soit exercer leurs sûretés et autres droits sur les actions émises par le Partenaire, et ce pendant un délai de deux (2) mois à compter de l'expiration du délai fixé dans la mise en demeure.

Dans le cas où les Créanciers Financiers décident de proposer une entité substituée, la Personne Publique dispose d'un délai de deux (2) mois pour se prononcer.

Si, à l'expiration du délai de deux (2) mois à compter de l'expiration du délai fixé par la mise en demeure :

le représentant des Créanciers Financiers n'a pas proposé une telle entité substituée,

ou si la Personne Publique a refusé de donner son accord à la substitution en raison de garanties techniques et financières insuffisantes,

ou si le représentant des Créanciers Financiers du Partenaire a notifié à la Personne Publique, préalablement à l'expiration du délai visé ci-dessus, qu'il ne proposera pas une entité substituée,

alors la Personne Publique procède à la résiliation du Contrat.

#### 60.10 Modalités d'indemnisation

À noter

Le Partenaire n'a en principe pas droit à être indemnisé du fait de la résiliation pour faute.

Au contraire, il doit assumer les conséquences onéreuses de la résiliation (CE 20 janvier 1988, *Société d'étude et de réalisation des applications du froid*). Il est souhaitable de dresser d'avance dans le Contrat une énumération précise des conséquences que le Partenaire devra assumer en cas de résiliation pour faute à tout moment de l'exécution du Contrat.

Toutefois, si le Partenaire a réalisé des investissements, la valeur non amortie de l'Ouvrage/des Ouvrages doit lui être remboursée (CE 20 mars 1957, *Société des Etablissements thermaux d'Ussat-les-Bains*).

Dès lors, un échéancier qui prévoit le montant d'indemnisation du Partenaire selon la date de la résiliation pour faute pourra être annexé au Contrat. Si possible, cet échéancier sera constitué du tableau d'amortissement retraçant la valeur nette comptable des installations.

Par ailleurs, il conviendra de prévoir la prise en charge des coûts de rupture des instruments de couverture de taux.

**60.11** La Personne Publique versera au Partenaire, dans un délai de [.] *[Délai à compléter]* jours à compter de la date de prise d'effet de la résiliation, une indemnité de résiliation égale à la différence entre, d'une part :

[.] *[À compléter]*.

Et d'autre part :

le montant du préjudice réel, direct et certain subi par la Personne Publique du fait du manquement à ses obligations contractuelles du Partenaire et du prononcé de la résiliation du présent Contrat, dans la limite d'un plafond de [.] euros *[Plafond à compléter]*.

Le versement de l'indemnité au Partenaire doit intervenir dans un délai de [.] *[Délai d'indemnisation à compléter]* à compter de la date de prise d'effet de la résiliation.

À noter

Le calcul des modalités d'indemnisation peut être précisé par les candidats dans le cadre de leur offre. Ces éléments dépendent de la structuration financière de leur offre par les candidats. Lors du dialogue compétitif, les modalités d'indemnisation proposées par les candidats peuvent faire l'objet de discussions.

En cas de résiliation pour faute et dans un souci de bancabilité du Projet, il est nécessaire de prévoir un plafonnement du montant du préjudice subi par la Personne Publique du fait de la résiliation pour faute du Contrat.

## Article 61 Résiliation pour motif d'intérêt général

### 61.1 Hypothèses de résiliation pour motif d'intérêt général

À noter

En contrepartie du pouvoir de résiliation unilatérale, la Personne Publique a l'obligation d'indemniser intégralement le préjudice causé au Partenaire. Le Partenaire a droit à indemnisation non seulement au titre des investissements qu'il a réalisés, mais également, à condition de démontrer qu'il aurait réalisé un bénéfice, au titre du manque à gagner (CE 24 janvier 1975, *Clerc-Renaud*). Il convient de bien prévoir dans le Contrat une obligation du Partenaire de prouver la

réalité du manque à gagner qu'il invoque, et en particulier qu'il prouve que la parfaite réalisation de ses obligations lui permettait de prétendre au versement des différentes composantes de la Rémunération.

Dans un souci d'anticipation des difficultés liées à l'exécution du Contrat, il faudra définir précisément dans le Contrat le manque à gagner.

**61.1.1** La Personne Publique peut à tout moment mettre fin au présent Contrat pour motif d'intérêt général.

**61.2** La résiliation est prononcée par décision de l'assemblée délibérante de la Personne Publique, moyennant un préavis d'au moins **[.] [Délai minimal à compléter]** mois, dûment motivée et notifiée au Partenaire.

**61.3** Modalités d'indemnisation en cas de résiliation pour motif d'intérêt général

**61.3.1** En cas de résiliation du Contrat pour motif d'intérêt général, la Personne Publique est tenue d'indemniser le Partenaire.

**61.3.2** Le Partenaire a droit à l'indemnisation intégrale du préjudice subi et du manque à gagner.

Pour le calcul des indemnités, sont pris en compte les éléments suivants :

**[.] [À compléter s'agissant des modalités de calcul de l'indemnité de résiliation pour motif d'intérêt général, en précisant les postes pris en charge].**

**61.3.3** Le versement de l'indemnité au Partenaire doit intervenir dans un délai de **[.] [Délai d'indemnisation à compléter]** à compter de la date de prise d'effet de la résiliation.

## Article 62 Résiliation pour Force Majeure prolongée

À noter

La Personne Publique doit indemniser le Partenaire en cas de résiliation pour Force Majeure. Toutefois, cette indemnisation ne doit pas couvrir le manque à gagner. Il est recommandé de définir précisément dans le contrat les modalités de calcul de l'indemnisation.

Le Partenaire a droit à une indemnisation prenant en compte les éléments suivants :

**[.] [Modalités de calcul de l'indemnité de résiliation pour motif d'intérêt général, en précisant les postes pris en charge].**

Le versement de l'indemnité au Partenaire doit intervenir dans un délai de **[.] [Délai d'indemnisation à compléter]** à compter de la date de prise d'effet de la résiliation.

## Article 63 Résiliation d'un commun accord

**63.1** Les Parties peuvent convenir de mettre fin au Contrat, d'un commun accord.

**63.2** Les modalités, notamment financières, de la résiliation sont arrêtées conjointement par les Parties ou, à défaut d'accord entre les Parties, par un expert désigné selon les modalités prévues à l'Article 65.

## Article 64 Effets de la fin du Contrat

### Clause obligatoire

Le Contrat doit prévoir, en vertu de l'article 11 j) de l'Ordonnance n° 2004-559/article L. 1414-12 j) du Code général des collectivités territoriales, les clauses relatives aux conditions dans lesquelles, en cas de défaillance du Partenaire, la continuité du service public est assurée, notamment lorsque la résiliation du Contrat est prononcée.

Par ailleurs, il doit prévoir, en vertu du k) du même article, les clauses relatives aux conséquences de la fin, anticipée ou non, du contrat, notamment en ce qui concerne la propriété des ouvrages, équipements ou biens immatériels.

### 64.1 Continuité du service public

La Personne Publique a la faculté, sans qu'il en résulte un droit à indemnité pour le Partenaire, de prendre, durant les [.] [Délai, souvent entre 8 et 16 mois] mois précédant le terme normal du Contrat ou la date de prise d'effet d'une décision de fin anticipée du Contrat, toutes mesures de nature à assurer la continuité du service public.

D'une manière générale, la Personne Publique peut prendre toutes les mesures utiles permettant de faciliter le passage progressif à un nouveau mode d'exploitation.

### À noter

Il conviendra de préciser ici dans quelles conditions la Personne Publique est subrogée dans les droits et obligations du Partenaire dans les conventions qu'il a conclues pour l'exécution du Contrat. Une subrogation de la Personne Publique pourra être prévue après analyse des contrats.

### 64.2 Conséquences de la fin du Contrat sur l'Ouvrage/les Ouvrages

**64.2.1** Un procès-verbal de sortie des lieux est établi, au plus tard [.] mois [Délai à compléter] avant le terme normal du Contrat, ou dans un délai de [.] jours [Délai à compléter] à compter de la notification du prononcé de la résiliation du Contrat.

**64.3** En cas de désaccord entre les Parties quant à l'état des lieux de sortie, celui-ci sera effectué par un expert désigné par les Parties selon les modalités précisées à l'Article 65.

**64.3.1** Si le procès-verbal de sortie des lieux fait apparaître que le Partenaire n'a pas respecté ses obligations de remise de l'Ouvrage/des Ouvrages en bon état d'entretien et de fonctionnement, compte tenu de son/leur âge et de sa/leur destination conformément à l'Article 31.1, la Personne Publique a la possibilité de faire appel à la garantie visée à l'Article 52.2 ou de faire exécuter les travaux aux frais du Partenaire.

## TITRE 11 : Prévention et règlement des litiges

### Clause obligatoire

Le Contrat doit obligatoirement comporter, en application du l) de l'article 11 de l'Ordonnance n° 2004-559/article L. 1414-12 l) du Code général des collectivités territoriales), des clauses relatives aux modalités de

prévention et de règlement des litiges et aux conditions dans lesquelles il peut, le cas échéant, être fait recours à l'arbitrage, avec application de la loi française.

## Article 65 Règlement amiable des litiges

À noter

Les Parties peuvent prévoir la nomination d'un ou plusieurs experts indépendants pour les aider à régler à l'amiable leurs litiges. Les Parties pourront également prévoir une clause d'arbitrage, avec renvoi à un règlement d'arbitrage.

Les Parties s'efforceront de régler à l'amiable leurs éventuels différends relatifs à l'interprétation et à l'exécution du Contrat.

En cas de différend persistant au-delà d'un délai de [.] *[Délai à compléter]* mois, les Parties désigneront conjointement un expert indépendant, qui sera chargé d'émettre un avis sur le différend. À défaut d'accord entre les Parties sur le nom de l'expert indépendant, ce dernier sera désigné par le Président du tribunal administratif territorialement compétent, à la requête de la partie la plus diligente.

En cas de litige relatif à l'application ou l'interprétation du Contrat, les Parties s'engagent à se rapprocher pour régler celui-ci dans les meilleurs délais.

Les Parties déterminent conjointement, dans une lettre adressée à l'expert dès sa désignation, le délai dans lequel il doit rendre son avis.

Et éventuellement

Le Contrat peut également prévoir plutôt que la désignation d'un expert unique, la désignation d'un comité composé d'un représentant de la Personne Publique, d'un représentant du Partenaire et un expert nommé par les Parties.

Chacune des Parties est tenue de communiquer à l'expert dans les meilleurs délais tout document ou toute information nécessaire au règlement du différend. Les Parties supportent à parts égales les frais entraînés par l'expertise.

L'expert indépendant devra émettre son avis dans un délai maximum de [.] *[Délai à compléter]* mois à compter de sa désignation, ce délai pouvant être réduit à [.] *[Délai à compléter]* jours en cas d'urgence, ou dans le délai fixé par l'ordonnance.

Toutefois, et par dérogation aux stipulations précédentes, les Parties ne pourront solliciter la nomination d'un expert indépendant en cas de mise en œuvre de la procédure de résiliation, prévue à l'Article 60, à l'Article 61, à l'Article 62 ou à l'Article 63.

Ni la survenance d'un litige, ni la saisine de l'expert ne sauraient en aucun cas soustraire le Partenaire à ses obligations au titre du Contrat.

## Article 66 Règlement contentieux

Si un litige persiste dans un délai de [.] *[Délai à compléter]* à compter de la remise de l'avis de l'expert, toute Partie peut saisir le tribunal administratif compétent.

## TITRE 12 : Titre Clauses diverses

### Article 67 Élection de domicile, délais et formes des notifications

#### 67.1 Élection de domicile

Les Parties élisent domicile aux adresses suivantes :

Pour la Personne Publique : [.] *[À compléter]*.

Pour le Partenaire : [.] *[À compléter]*.

#### 67.2 Computation des délais

À défaut de stipulations spécifiques contraires, fixées dans le présent Contrat, tout délai imparti au Partenaire ou à la Personne Publique commence à courir le lendemain du jour où s'est produit le fait qui sert de point de départ à ce délai.

Lorsque le délai est fixé en jours, il s'entend en jours calendaires et il expire à la fin du dernier jour de la durée prévue.

Lorsque le délai est fixé en mois, il est compté de quantième en quantième. S'il n'existe pas de quantième correspondant dans le mois où se termine le délai, celui-ci expire à la fin du dernier jour de ce mois.

Lorsque le dernier jour d'un délai est un samedi, un dimanche, un jour férié ou chômé, le délai est prolongé jusqu'à la fin du premier jour ouvrable qui suit.

#### 67.3 Forme des notifications

Toute notification doit être faite par écrit aux représentants désignés à l'Article 6, aux adresses figurant à l'Article 67.1 :

soit par télécopie, courrier ordinaire ou courrier électronique pour les communications simples ;

soit par lettre recommandée avec demande d' accusé de réception pour les communications auxquelles les Parties entendent conférer un caractère officiel.

### Article 68 Règles de confidentialité

**68.1** Les Parties se reconnaissent tenues au secret professionnel et à l'obligation de discrétion pour tout ce qui concerne les faits, les informations, études et décisions dont leurs agents auront connaissance au cours de l'exécution du Contrat, à l'exception des faits connus de tous ou qui doivent être divulgués afin que le Projet puisse être réalisé.

**68.2** Elles s'engagent donc à garder comme confidentiels tout document ou toute information dont elles ont pu avoir connaissance au cours de la procédure de passation ou dont elles pourraient avoir connaissance au cours de l'exécution du présent Contrat, et à faire respecter ces obligations par l'ensemble de leur personnel et, le cas échéant, par leurs Prestataires et sous-traitants, sauf si le Partenaire est obligé de divulguer ces informations en application d'une obligation légale ou réglementaire, ou d'une décision judiciaire ou administrative.

Les informations ne sont plus confidentielles lorsque la divulgation ou l'annonce est rendue obligatoire par :

une décision émanant d'une juridiction française compétente ou d'une autorité gouvernementale, de régulation ou de contrôle dûment habilitée à cet effet ;

une disposition législative ou réglementaire ; ou

l'exécution par l'une des Parties des obligations mises à sa charge au titre du Contrat, à condition toutefois que le tiers à qui cette Partie envisage de divulguer l'information confidentielle soit lui-même contractuellement tenu au respect de la confidentialité dans des conditions équivalentes à celles prévues par le présent Contrat.

## Article 69 Indépendance des clauses

**69.1** Si l'une des stipulations du Contrat est déclarée nulle ou inapplicable, ou fait l'objet d'une requalification par un tribunal, ladite stipulation sera réputée non écrite et les autres stipulations du Contrat continueront à produire tous leurs effets.

**69.2** Les Parties négocieront de bonne foi pour convenir d'une clause mutuellement satisfaisante, valable et conforme à l'intention initiale des Parties, en remplacement de la stipulation du Contrat déclarée nulle ou non applicable.

## Article 70 Absence de renonciation

La défaillance d'une Partie à exercer un droit, une sanction ou un recours au titre d'une stipulation du présent Contrat ne saurait en aucun cas être interprétée comme une renonciation à l'exercice de ce droit, de cette sanction ou de ce recours, sauf si le droit, le recours ou la sanction doivent être exercés ou appliqués dans un délai précis sous peine de forclusion.

## Article 71 Propriété industrielle et/ou intellectuelle

[.]

À noter

Il est recommandé d'insérer dans le Contrat, une clause relative à la propriété intellectuelle. Le contenu de cette clause est fonction de l'objet du Contrat.

Le présent Contrat comporte [.] *[À compléter]* feuillets et [.] *[À compléter]* Annexes.

Fait à [.] *[À compléter]*, le [.] *[À compléter]*, en deux exemplaires originaux.

<b>La Personne Publique</b>	<b>Le Partenaire</b>
-----------------------------	----------------------

# **ANNEXE 4**

## **Organisation du Service du Commissariat des Armées.**

- Direction Centrale du SCA, dont Etat-major Opérationnel du SCA - Balard, Arcueil.
- Inspection du SCA - Arcueil,
- Centres experts :
  - ✓ Centre d'Expertise du Soutien du Combattant et des Forces CESCOF,
  - ✓ Service Ministériel Opérateur des Droits Individuels SMODI,
  - ✓ Centre d'Expertise de la Restauration et de l'Hébergement Interarmées - Lyon,
  - ✓ Centre Interarmées d'Administration des Opérations CIAO - Villacoublay,
  - ✓ Centre d'Expertise de Soutien Général des Armées CESGA,
  - ✓ Centre d'Analyse et de Contrôle Interne CACI,
  - ✓ Centre d'Expertise du Soutien JURidique CESJUR - Villacoublay.
- Plates-formes Achats-Finances réparties sur le territoire,
- Organismes opérateurs :
  - ✓ Centre de Production Alimentaire CPA - Satory,
  - ✓ Centre de Production Alimentaire CPA - Coëtquidan,
  - ✓ LaBORatoire du Commissariat des Armées LABOCA - Angers,
  - ✓ Service Exécutant de la Solde Unique SESU - Metz,
  - ✓ Centre d'Administration Ministériel des Indemnités de Déplacement CAMID - Brest,
  - ✓ Centre InterArmées de la Solde CIAS - Nancy,
  - ✓ Etablissement de Diffusion, d'Impression et d'Archivage du Commissariat des Armées EDIACA - St Etienne,
  - ✓ Groupement de Soutien des personnels Isolés GSPI - Rueil-Malmaison,
  - ✓ Service Spécialisé de la Logistique et du Transport SSLT - Villacoublay & Denain,
  - ✓ Services Locaux du Contentieux SLC - Rennes,
  - ✓ Services Locaux du Contentieux SLC - Metz,

- ✓ Services Locaux du Contentieux SLC - Toulon,
  - ✓ Services Locaux du Contentieux SLC - Bordeaux,
  - ✓ Etablissements LOGistiques du Commissariat des Armées ELOCA - Mourmelon,
  - ✓ Etablissements LOGistiques du Commissariat des Armées ELOCA - Châtres,
  - ✓ Etablissements LOGistiques du Commissariat des Armées ELOCA - Roanne,
  - ✓ Etablissements LOGistiques du Commissariat des Armées ELOCA - Angers,
  - ✓ Etablissements LOGistiques du Commissariat des Armées ELOCA - Portes-Lès-Valence,
  - ✓ Etablissements LOGistiques du Commissariat des Armées ELOCA - Marseille,
  - ✓ Etablissements LOGistiques du Commissariat des Armées ELOCA - Brétigny-sur-Orge,
- Écoles :
    - ✓ Ecole des Commissaires des Armées | ECA - Salon-de-Provence,
    - ✓ Ecole des Fourriers de Querqueville | EFQ - Cherbourg.
- Groupements de Soutien des Bases de Défense | GSBdD :
    - Réparties sur le territoire métropolitain et outre mer.

# **ANNEXE 5**



MINISTÈRE DE LA DÉFENSE  
ET DES ANCIENS COMBATTANTS

## CONTRAT DE PARTENARIAT

POUR

Le financement, la conception, la construction et/ou la  
réhabilitation, l'exploitation et la maintenance du Centre  
National des Sports de la Défense (CNSD) de Fontainebleau.





■ I Le contexte

- Le contexte opérationnel et politique
- Le contrat de partenariat

■ II L'enjeu du contrat

- Un risque majeur : la soutenabilité financière
- Maîtrise du risque : outils et méthodes

■ III L'enjeu de la performance économique

- La valorisation du patrimoine de la Défense
- L'expertise du service



### I CONTEXTE GÉNÉRAL : LES ORIGINES DU PROJET

11 avril 2005 : signature d'un protocole entre le MINDEF et le MJSVA



#### Projet interministériel de pôle sportif civilo-militaire :

##### ① Répondant aux besoins militaires nationaux

- FORMATION
- SPORT DE HAUT NIVEAU
- CONDITION MILITAIRE (RECONVERSION)
- SOUTIEN DE PRESTATIONS SPECIFIQUES MINDEF

##### ② En synergie avec des besoins sportifs civils

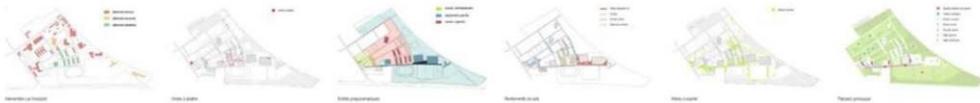
- POLES ESPOIRS
- CENTRES REGIONAUX / NATIONAUX D'ENTRAINEMENT

#### STRUCTURES DÉJÀ IMPLANTEES OU UTILISANT LE SITE REGULIEREMENT

- ATHLETISME
- CYCLISME
- COURSE D'ORIENTATION
- ESCRIME
- BOXE



## I LE PROJET DE RÉNOVATION DU CNSD



C N S D CENTRE NATIONAL DES SPORTS DE LA DEFENSE  
PRESENTATION DU PROJET  
JANVIER 2012



## I LE PROJET DE RÉNOVATION DU CNSD



C N S D CENTRE NATIONAL DES SPORTS DE LA DEFENSE  
PRESENTATION DU PROJET  
JANVIER 2012

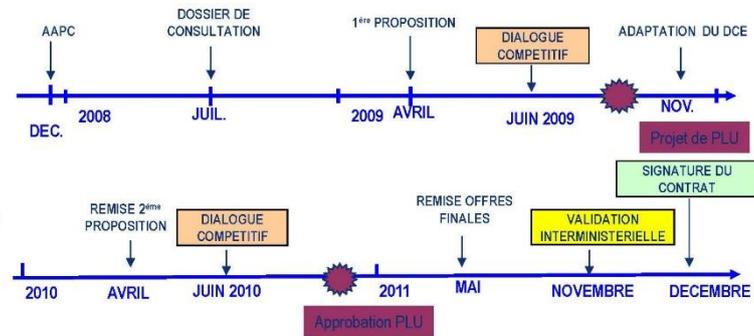


## I LE PROJET DE RÉNOVATION DU CNSD

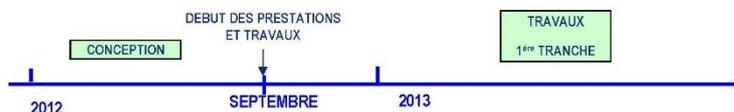


## LE CALENDRIER DU PROJET

Une procédure longue et complexe retardée du fait de l'évolution des règles d'urbanisme mais sans aucun recours



Un calendrier de travaux ambitieux en site occupé

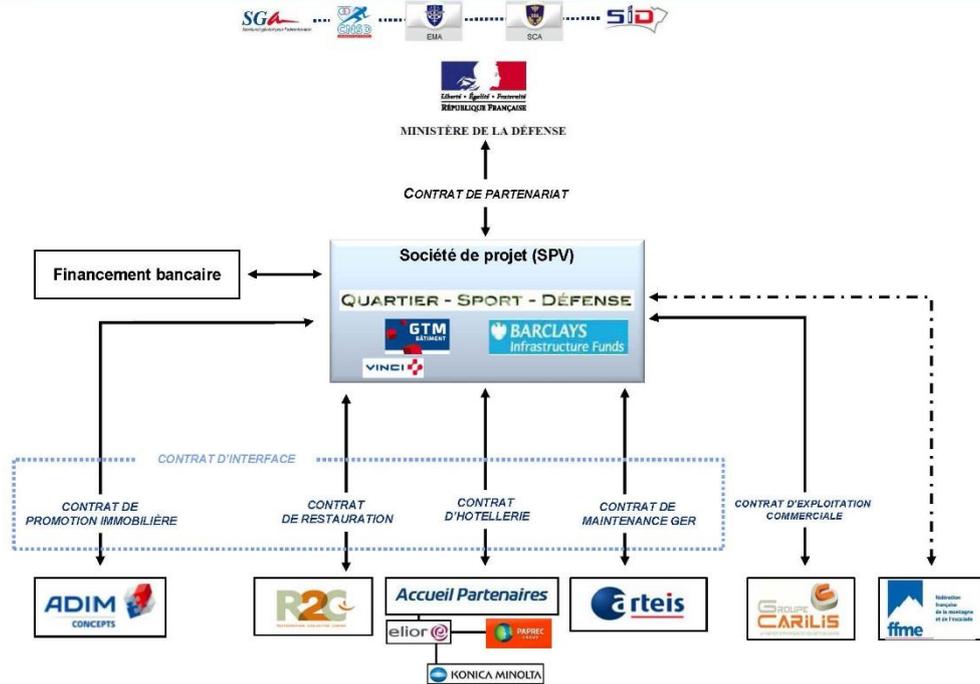


Calendrier en cours de recalage : avenant 6





## ÉCOSYSTÈME CONTRACTUEL



## II L'ENJEU DU CONTRAT

### LA CRISTALLISATION DES SOLUTIONS FONCTIONNELLES

#### ➤ LES AJUSTEMENTS EN CONDUITE

##### ↳ MODIFICATIONS ET ADAPTATIONS

Ex. : bureaux gamme direction, matériels salles de musculation, mats des couleurs

#### ➤ LE COEFFICIENT DE PROMOTION IMMOBILIÈRE

##### ↳ SANCTION D'UNE MAUVAISE EXPRESSION DU BESOIN

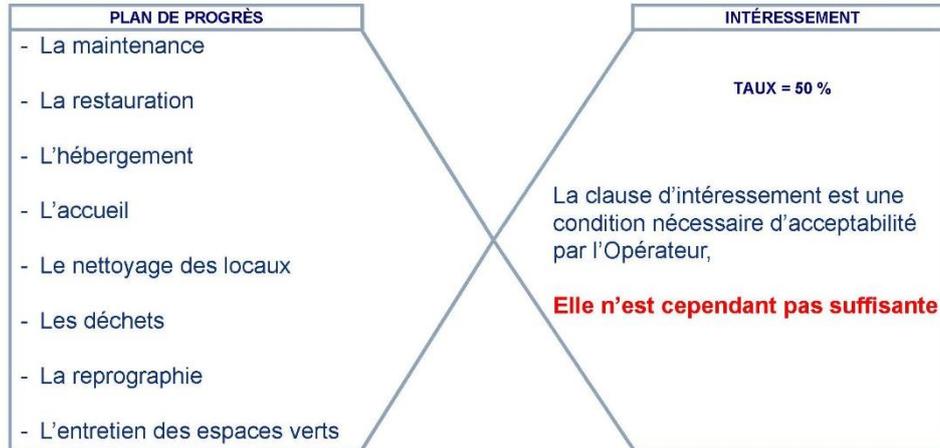
Ex. : compresseur à bouteilles, four porcelaine et massicot



## MAÎTRISE DU RISQUE : OUTILS ET MÉTHODES

### 1 Article 49.1 du contrat : les pistes d'optimisation financière du contrat

En phase totale d'exploitation du site, l'Opérateur fournit au Ministère un rapport annuel identifiant les pistes d'optimisation financière du contrat dans les domaines de :



10

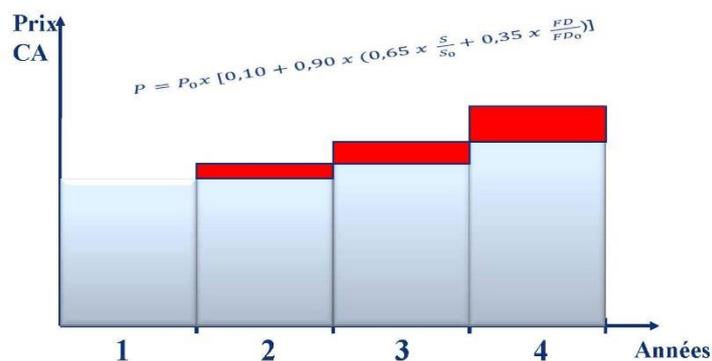


## MAÎTRISE DU RISQUE : OUTILS ET MÉTHODES

**Risque majeur : augmentation et non maîtrise des coûts**

Mécanique financière d'un marché pluriannuel

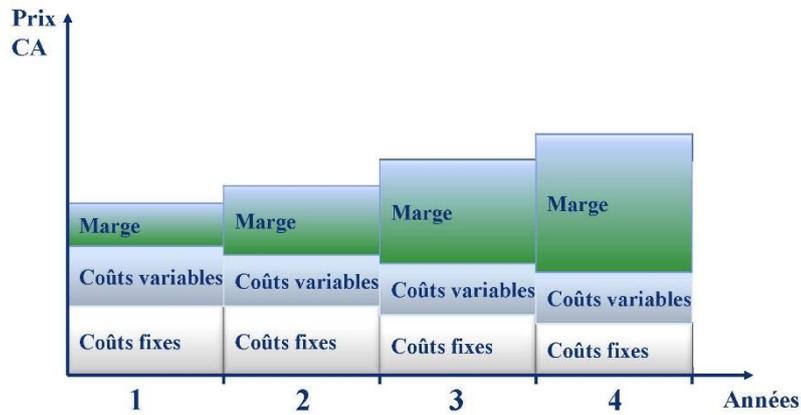
Logique inflationniste du prix révisable



11



Mécanisme de rentabilité chez le prestataire : logique d'amélioration

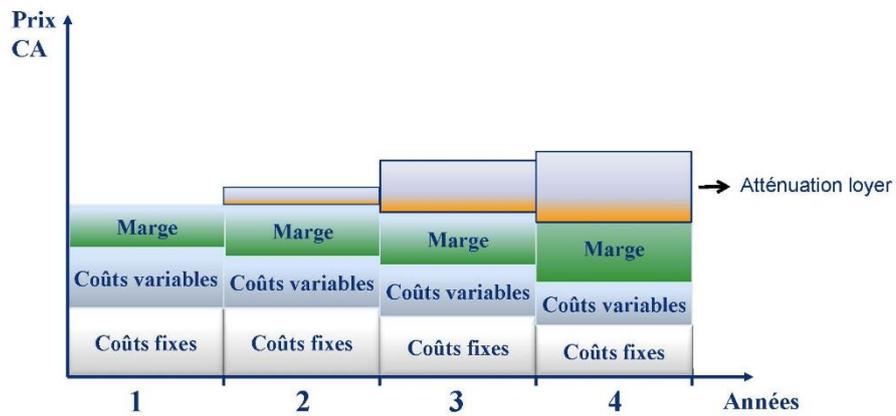


12



Maîtrise du risque financier par le plan de progrès (art. 49.1)

Logique de l'intéressement à 50 % : gagnant/gagnant

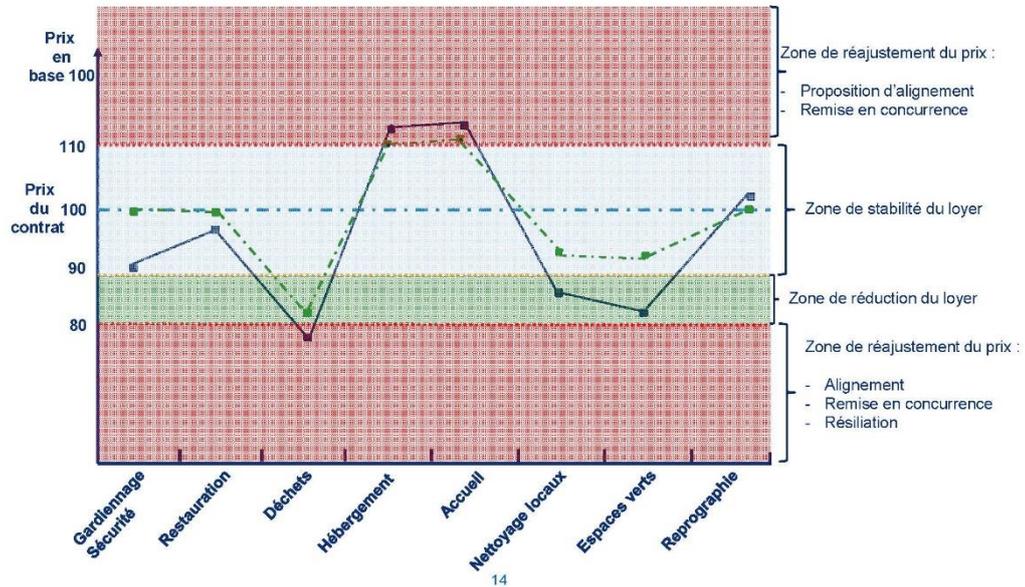


13



## MAÎTRISE DU RISQUE : OUTILS ET MÉTHODES

### 2 Analyse comparative des coûts et mise en concurrence (benchmark et market-test) art. 49.2



14



## III ENJEU DE LA PERFORMANCE ÉCONOMIQUE

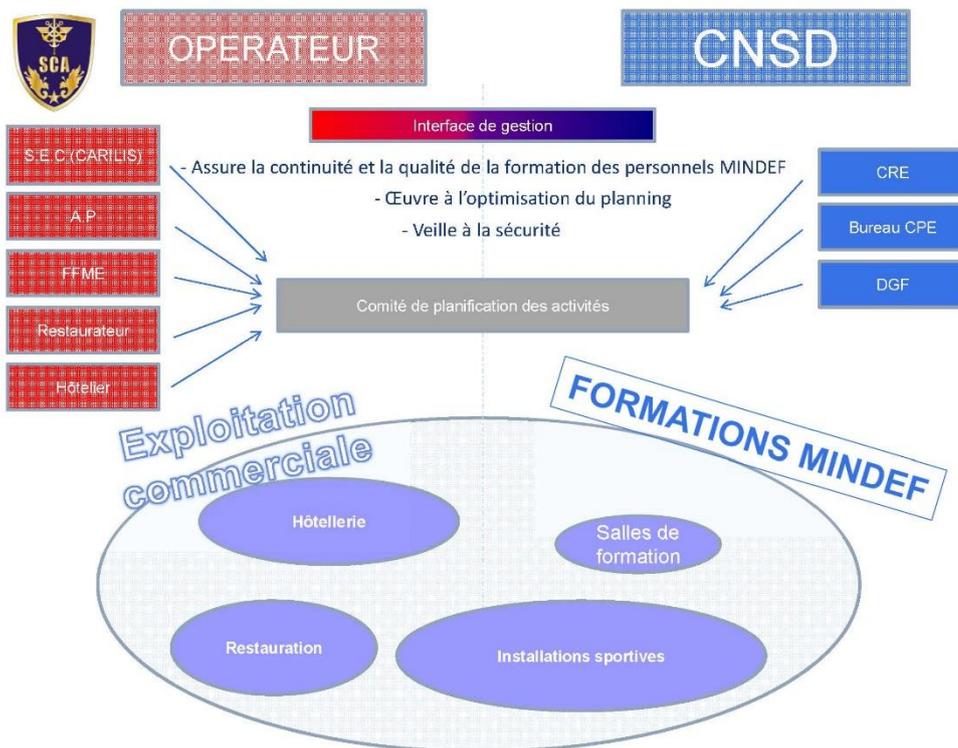
### UN IMPÉRATIF : L'OPTIMISATION DE L'EXPLOITATION COMMERCIALE

- OBJECTIF : VALORISER AU MIEUX UN SITE SURCAPACITAIRE
- ATTENUER LES COÛTS STRUCTURELS (FLUIDES ET ENERGIES)
- AUGMENTER LES RECETTES ANNEXES POUR :

↳ ANNULER L'IMPACT DE LA FISCALITÉ FONCIÈRE

↳ RÉDUIRE LE MONTANT DU LOYER

15



**IMPÉRATIF DE L'OPTIMISATION DE L'EXPLOITATION COMMERCIALE**

**La clause de rendez-vous**

A la 6<sup>ème</sup> année de la phase d'exploitation totale, le Ministère et l'Opérateur se rencontrent pour :

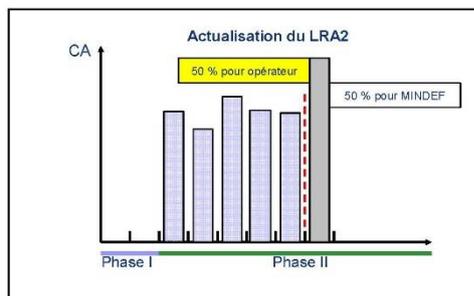
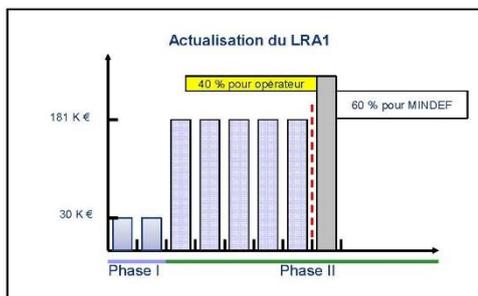
- Actualiser le périmètre du PN2
- Revoir (>=) le montant annuel garanti (LRA1)
- Revoir (>=) l'intéressement du Ministère (LRA2)
- Actualiser la participation aux coûts d'usage des installations



**Nouvelles propositions**

**Ou**

**Market test**





### III ENJEU DE LA PERFORMANCE ÉCONOMIQUE

---

#### UN IMPÉRATIF : L'EXPERTISE ACHAT

- CHALLENGER L'OPÉRATEUR SUR CHAQUE SEGMENT
- VERROUILLER LE CONTRÔLE DE L'EXÉCUTION
- MAÎTRISE DU PN 2 : AJUSTEMENT / PN 1
  - ↳ EXPERTISE LOCALE
  - ↳ EXPERTISE CENTRALE

# **ANNEXE 6**

# CANOPÉE

ASSOCIÉS

Mandat

Gestion

Assistance

Conseil

pour les sociétés de projet en PPP  
et les sociétés immobilières

2

Qui sommes  
nous ?

*« ... Canopée Associés est une société indépendante de management, de gestion et de conseil intervenant auprès des sociétés de projet dans les contrats de partenariat et auprès des sociétés immobilières ... »*

CANOPÉE | ASSOCIÉS

## François PHULPIN

Maitrise en droit des affaires  
IAE, ESSEC



- 53 ans
- Gestionnaire de sociétés immobilières depuis 30 ans en France et à l'étranger.
- DG de sociétés mandataires (PM) et/ou prestataires (FM) depuis 1999
- Engagé dans le secteur des PPP et assimilés depuis 2005

## Maximin BESSI

ESCP Europe



- 32 ans
- Impliqué depuis 10 ans dans le développement, le marketing et l'organisation.
- Expérience multisectorielle (Assurances, Industrie, Immobilier)
- Depuis 2006 dans le secteur des services immobiliers

## L'association de deux profils complémentaires.

CANOPÉE | ASSOCIÉS

### ■ Canopée, c'est... un projet

- L'association de professionnels expérimentés
- Habités à travailler efficacement ensemble
- Au service de clients exigeants dans un marché en croissance

**CANOPÉE**  
ASSOCIÉS

### ■ Canopée, c'est... une ambition

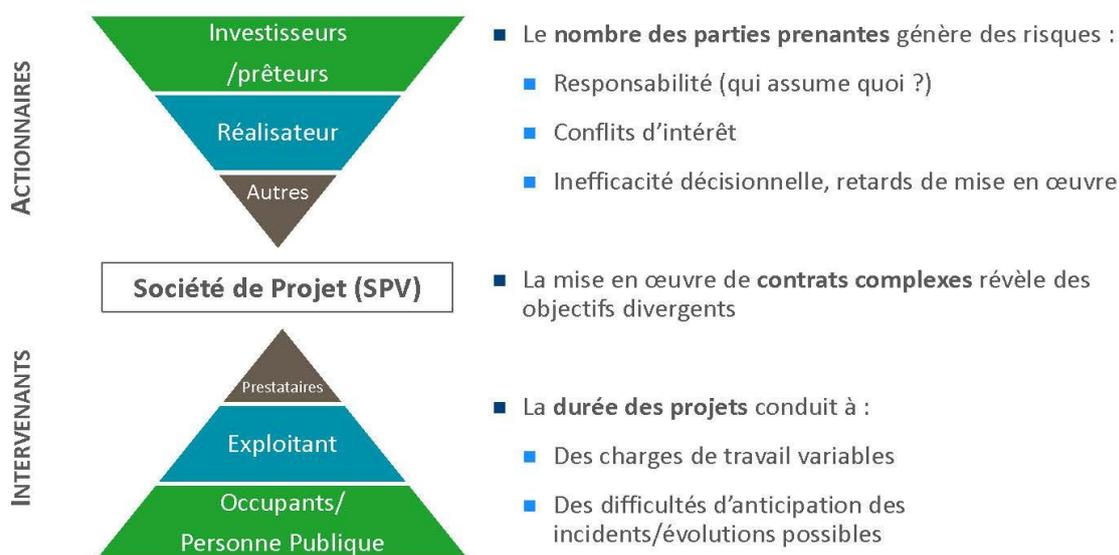
- Être le premier acteur indépendant du marché français
- Délivrer des prestations de mandat, gestion, assistance et conseil ...
- ... pour des sociétés de projet (SPV) en contrats de Partenariats (PPP) et assimilés ou des sociétés immobilières

## Une ambition au service de la performance de vos projets

CANOPÉE | ASSOCIÉS



## Parce que le marché est complexe



### La gestion de l'exploitation des SPV : un métier à part entière

CANOPÉE | ASSOCIÉS

## Notre proposition

- Une solution pragmatique :

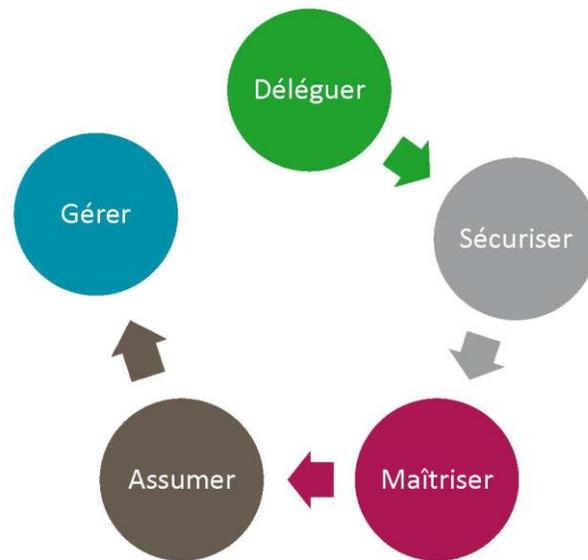
### la délégation de missions et de responsabilités

- En d'autres termes...
  - Un **mandataire indépendant** et expérimenté orchestre l'exploitation de la SPV
  - Tout ou partie des **risques** et des **responsabilités** des actionnaires sont **transférés**
  - Des professionnels alliant connaissance des mandats et du pilotage immobilier, de la gestion des sociétés et des PPP assurent la **gestion globale des SPV**.

### Notre mission : garantir l'efficacité, assumer la complexité et prévenir les risques

CANOPÉE | ASSOCIÉS

# L'offre Canopée



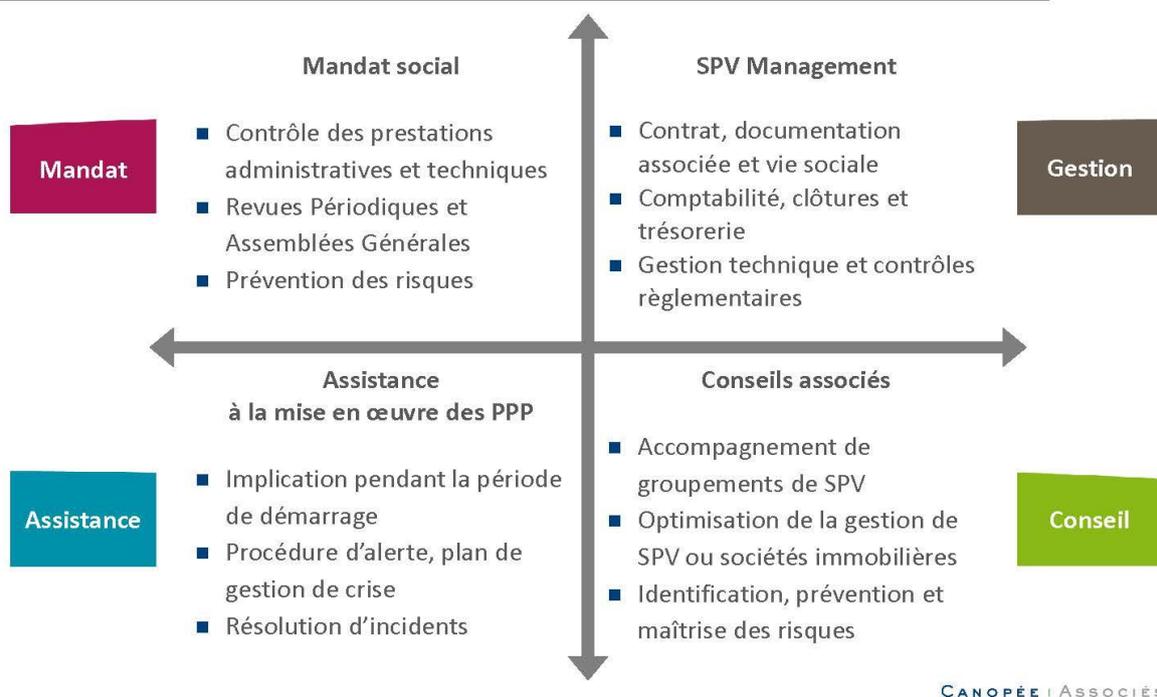
CANOPÉE | ASSOCIÉS

## Vos besoins sont nos objectifs



CANOPÉE | ASSOCIÉS

## Nous assurons les missions de ...



## Nous nous engageons sur ...



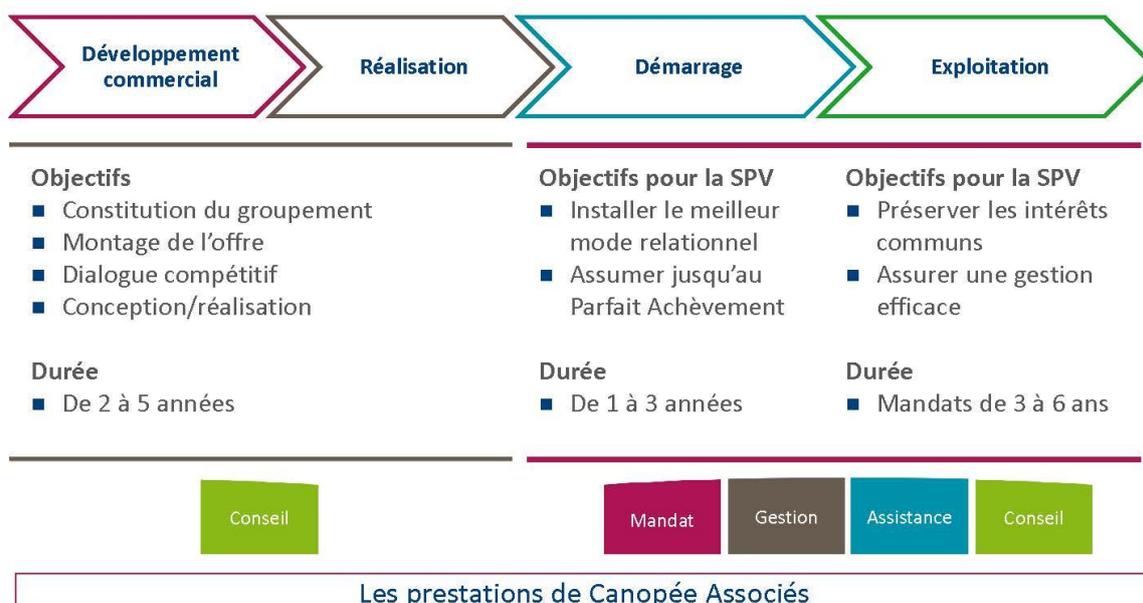
# Modes d'intervention



© DYArchitectes

CANOPÉE | ASSOCIÉS

## Les phases de vie d'un PPP



CANOPÉE | ASSOCIÉS

## Notre positionnement selon les instruments

Objet	DSP	BEA	BEH	AOT	CP	Canopée
Hôpital			X		X	X
Lycée, collège		X			X	X
Transport public	X				X	
Prison				X	X	X
Éclairage public					X	
Stade, piscine	X	X			X	
Bâtiments des administrations		X			X	X
Performance énergétique					X	

- DSP : délégations de service public
- BEA : bail emphytéotique administratif
- BEH : bail emphytéotique hospitalier
- AOT : autorisation d'occupation temporaire du domaine public
- CP : contrats de partenariat et assimilés

CANOPÉE | ASSOCIÉS

## Contacts

### CANOPÉE | ASSOCIÉS

16

10, rue de Milan 75009 Paris  
 Tel. + 33 (0)1 48 74 72 32  
 Fax. + 33 (0)1 79 72 42 78  
[contact@canopee-associes.com](mailto:contact@canopee-associes.com)  
[www.canopee-associes.com](http://www.canopee-associes.com)



**François PHULPIN**

**Président**

[francois.phulpin@canopee-associes.com](mailto:francois.phulpin@canopee-associes.com)

Mob. + 33 (0)6 47 78 58 44



**Maximin BESSI**

**Directeur Associé**

[maximin.bessi@canopee-associes.com](mailto:maximin.bessi@canopee-associes.com)

Mob. + 33 (0)6 43 11 49 45

CANOPÉE | ASSOCIÉS

# **ANNEXE 7**

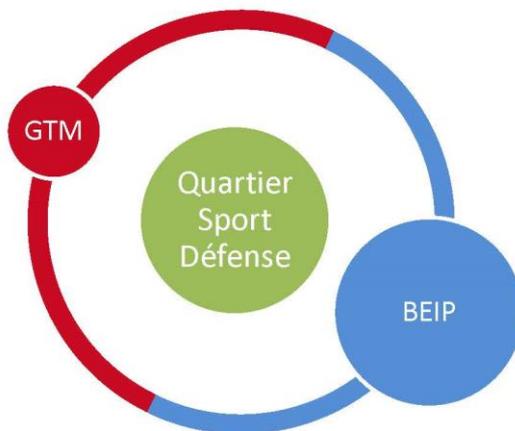


1



2

# 1.1 LES ASSOCIES



Capital social : 540.800 €, réparti comme suit:

- BEIP Sàrl (géré par 3i France): 90 %
- GTM Bâtiment : 10 %

# 1.2 LES PRETEURS



# 2

## GESTION DE LA SOCIETE

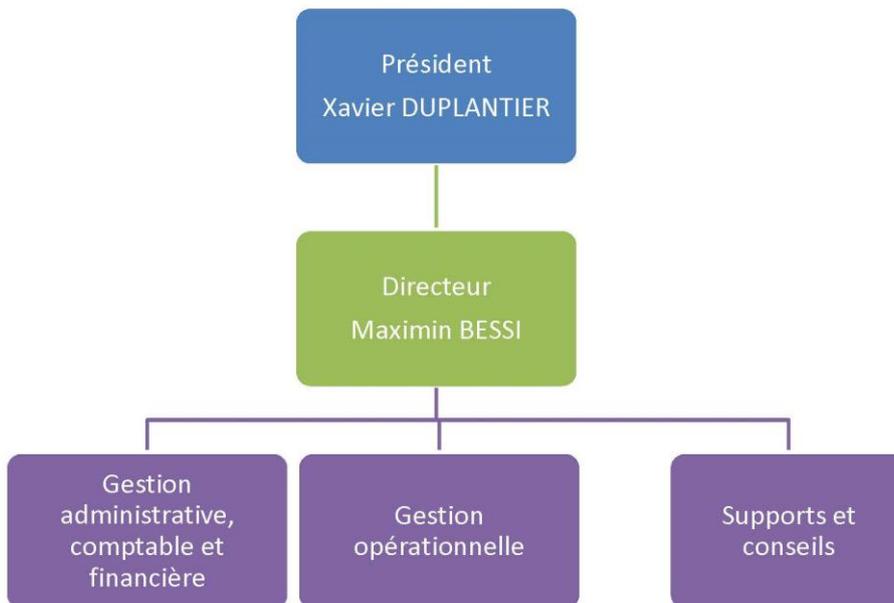
QUARTIER - SPORT - DEFENSE



5

QUARTIER-SPORT-DEFENSE

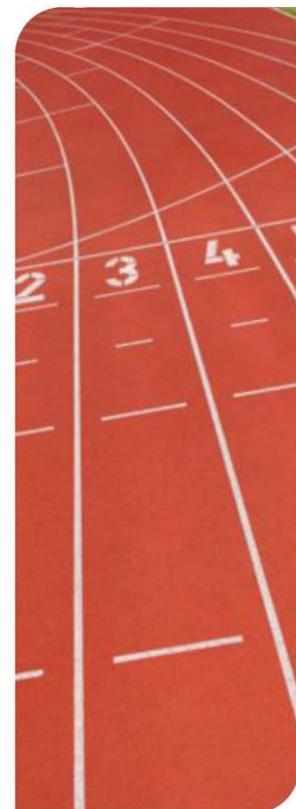
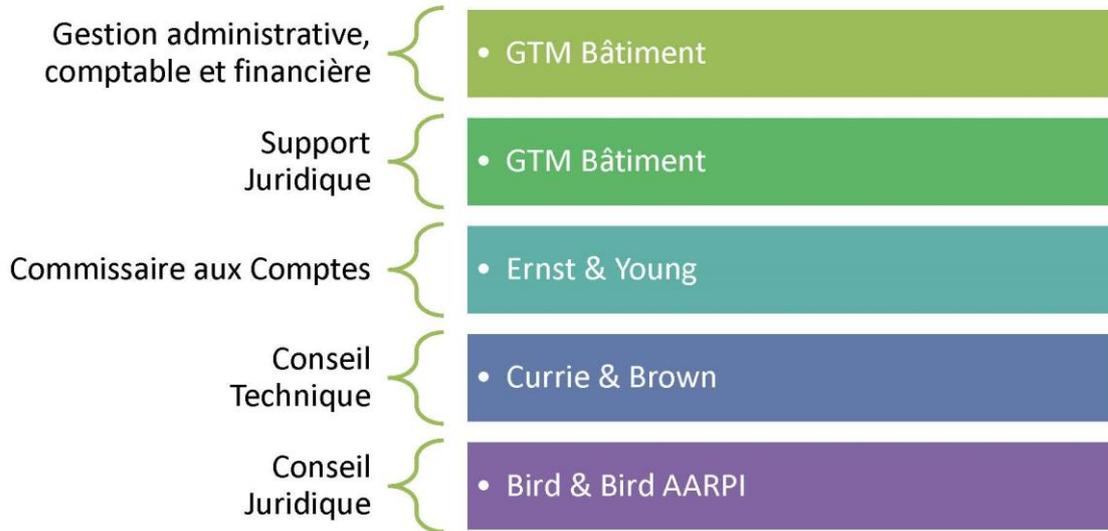
## 2.1 DIRECTION DE LA SPV (2015)



QUARTIER - SPORT - DEFENSE

6

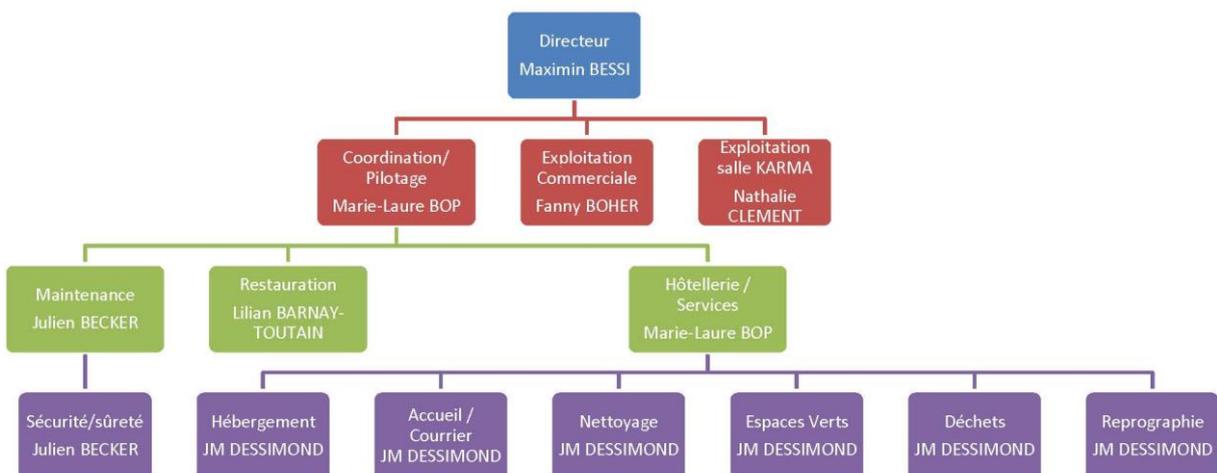
## 2.2 GESTION DE LA SPV (2015)



# 3.1 LES COCONTRACTANTS



# 3.2 LES EQUIPES SUR SITE



# 4

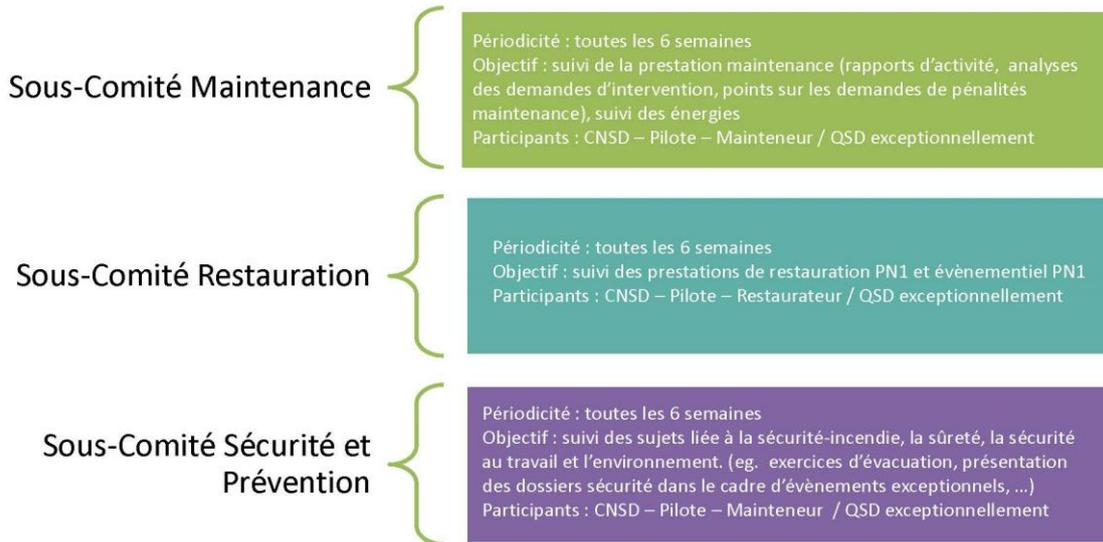
## L'INTERFACE AVEC LE MINISTÈRE DE LA DÉFENSE



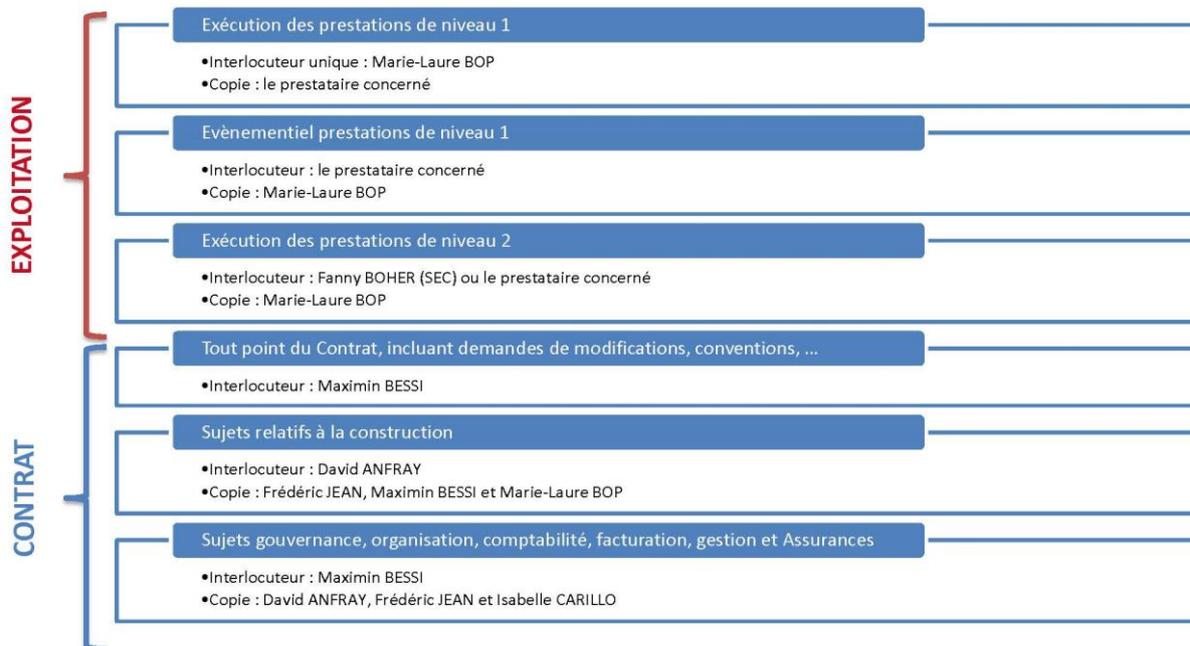
## 4.1 LES COMITES CONTRACTUELS

Comité de Suivi Contractuel	}	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Réf. : Article 59.3 du CP</li> <li>• Périodicité : Trimestrielle</li> <li>• Objectif : suivi contractuel des prestations</li> <li>• Compte-rendu à rédiger par QSD</li> <li>• Participants : QSD – MinDef / autres : sur invitation</li> </ul>
Comité d'Exploitation <i>ou Comité de Pilotage des Services</i>	}	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Réf. : Article 3.1 de l'Annexe 2.12 et article 7.3 de l'Annexe 11.6</li> <li>• Périodicité : Mensuelle</li> <li>• Objectifs : Analyse des prestations de niveau 1, présentation des résultats des enquêtes de satisfaction, sujets d'exploitation en cours, Sujets d'exploitation en cours</li> <li>• Participants : QSD – MinDef – CNSD – Pilote – Mainteneur – Restaurateur – Hôtelier</li> </ul>
Réunion de pilotage des services et qualité	}	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Réf. : Article 3.1 de l'Annexe 2.12</li> <li>• Périodicité : Hebdomadaire</li> <li>• Objectif : Suivi des prestations des services</li> <li>• Participants : Pilote – CNSD</li> </ul>
Comité de Planification	}	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Réf. : Article 62 du CP et article 3 de l'Annexe 10</li> <li>• Périodicité : Mensuelle</li> <li>• Objectif : planifier l'activité commerciale et les disponibilités des surfaces nécessaires sur le site pour les mois à venir en s'assurant de la continuité et la qualité du service de formation des personnels du CNSD et du Ministère sur le Site, point redevances et énergies</li> <li>• Participants : SEC – QSD – MinDef – QSD / autres : sur invitation</li> </ul>

## 4.2 LES COMITES NON-CONTRACTUELS



## 4.3 LA RELATION OPÉRATIONNELLE



## **Diagnostic d'une externalisation sous forme de partenariat public-privé. Cas du Centre National des Sports de la Défense**

### **RÉSUMÉ**

Recourir à l'externalisation représente paradoxalement une opportunité, un enjeu et un risque. À ce titre, il est pertinent de comprendre en profondeur le phénomène. Il s'agit, par ce travail, d'analyser les différentes phases du processus, pourquoi externaliser et comment s'y prendre pour palier à tout éventuel effet pervers. La personne publique, sous contrainte budgétaire, choisie de faire appel au secteur privé afin de maîtriser les coûts. Nous observons cependant que cet objectif n'est pas atteint. Ce travail tente de rechercher la vraie légitimité d'un partenariat public-privé. Une triangulation de quatre sources d'information a donné lieu au constat suivant : un intérêt pour les compétences émerge au détriment de la réduction budgétaire. En s'appuyant sur la littérature et l'observation de plusieurs projets, nous constatons, dans le cadre d'une vision socio-philosophique que les partenariats public-privé s'inscrivent dans un nouveau monde de consommation, la société liquide.

**Mots-clés : Partenariat public-privé, management public, légitimité, compétences, coûts.**

---

## **Diagnosis of outsourcing as a public-private partnership. Case of the *Centre National des Sports de la Défense***

### **ABSTRACT**

Outsourcing, paradoxically represents an opportunity, an issue and a risk. In fact, it is relevant to understand the phenomenon in depth. The purpose of this thesis is to analyze the different phases of the process, why outsource and how to deal with any possible perverse effect. The public person, under a budget constraint, chooses to call on the private sector to control costs. We observe, however, that this objective is not achieved. This thesis tries to look for the real legitimacy of a public-private partnership. A triangulation of four information sources has given rise to the following report: an interest for the skills emerges to the detriment of the budget cut. Relying on the literature and several projects observation, we find out, within the framework of a more socio-philosophical vision, that public-private partnerships are part of a new world of consumption, liquid society.

**Keywords: Public-private partnership, public management, legitimacy, skills, costs.**

Unité de recherche/Research unit : Lille School Management Research Center (LSMRC), 1 place Déliot, 59000, <http://ffbc.univ-lille2.fr/la-recherche/lille-school-management-research-center.html>

Ecole doctorale/Doctoral school : Ecole doctorale des sciences juridiques, politiques et de gestion, n° 74, 1 place Déliot, 59800 Lille, ecodoc.univ-lille2.fr, <http://edoctore74.univ-lille2.fr/>

Université/University : Université Lille, 42 rue Paul Duez, 59000 Lille, <https://www.univ-lille.fr/>