



HAL
open science

Remplacer l'Etat ? Promotion et réseaux des Partenariats Public-Privé en France

Elise Penalva-Icher, Emmanuel Lazega

► **To cite this version:**

Elise Penalva-Icher, Emmanuel Lazega. Remplacer l'Etat ? Promotion et réseaux des Partenariats Public-Privé en France. Nouvelle Revue du travail, 2013, 2, pp.2-17. 10.4000/nrt.859 . hal-01053702

HAL Id: hal-01053702

<https://sciencespo.hal.science/hal-01053702>

Submitted on 1 Aug 2014

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

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



La nouvelle revue du travail

2 (2013)

Travail et organisation dans le secteur public : la fascination du privé ?

Élise Penalva-Icher et Emmanuel Lazega

Remplacer l'Etat ? Promotion et réseaux des Partenariats Public-Privé en France

Avertissement

Le contenu de ce site relève de la législation française sur la propriété intellectuelle et est la propriété exclusive de l'éditeur.

Les œuvres figurant sur ce site peuvent être consultées et reproduites sur un support papier ou numérique sous réserve qu'elles soient strictement réservées à un usage soit personnel, soit scientifique ou pédagogique excluant toute exploitation commerciale. La reproduction devra obligatoirement mentionner l'éditeur, le nom de la revue, l'auteur et la référence du document.

Toute autre reproduction est interdite sauf accord préalable de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France.

revues.org

Revues.org est un portail de revues en sciences humaines et sociales développé par le Cléo, Centre pour l'édition électronique ouverte (CNRS, EHESS, UP, UAPV).

Référence électronique

Élise Penalva-Icher et Emmanuel Lazega, « Remplacer l'Etat ? Promotion et réseaux des Partenariats Public-Privé en France », *La nouvelle revue du travail* [En ligne], 2 | 2013, mis en ligne le 30 mars 2013, consulté le 16 juillet 2014.

URL : <http://nrt.revues.org/859>

Éditeur : Durand, Jean-Pierre

<http://nrt.revues.org>

<http://www.revues.org>

Document accessible en ligne sur :

<http://nrt.revues.org/859>

Document généré automatiquement le 16 juillet 2014.

© Tous droits réservés

Élise Penalva-Icher et Emmanuel Lazega

Remplacer l'Etat ? Promotion et réseaux des Partenariats Public-Privé en France

- 1 Depuis quelques années, l'État a de plus en plus recours à un type de contrat dans lequel le secteur privé remplace celui-ci dans la construction et la gestion de certains équipements publics : hôpitaux, établissements scolaires, réseaux ferroviaires, aménagements routiers, etc.. Le marché français de ces contrats, qui sont désignés par le terme Partenariats Public-Privé (PPP), est décrit comme le premier au niveau européen et cumule 6 milliards d'euros d'investissement pour l'année 2011¹. Certaines réalisations concernent des projets célèbres et chargés symboliquement comme l'implantation du ministère de la Défense sur le site de la Porte Balard à Paris. Plus prosaïquement, les Partenariats Public-Privé s'inscrivent dans une réflexion sur les coûts en comparant le recours au marché et l'investissement par l'institution elle-même. Cette idée est héritée du *New Public Management*, courant de pensée en gestion qui suppose que l'efficacité du secteur public repose sur la mise en œuvre des principes organisationnels et de gestion régissant le secteur privé. Le *New Public Management* préconise donc l'application des principes, routines et indicateurs utilisés dans les entreprises privées à la gestion publique. Dans cette filiation, les PPP prônent un nouveau mode de mise en relation entre le public et le privé, dans lequel le secteur privé pourrait faire profiter le secteur public d'une gestion des coûts supposée meilleure.
- 2 Sur un plan théorique, la *New Economic Sociology* peut nous aider à comprendre cette récente évolution car elle entrevoit les alternatives à la coordination marchande en définissant les marchés autrement, notamment en utilisant le concept d'encastrement. Ce concept souligne le poids des variables historiques, culturelles ou relationnelles des activités marchandes. La nouvelle sociologie économique pense donc l'économie comme « encadrée » (*embedded*) dans des processus historiques, des valeurs culturelles ou, en ce qui nous concerne, des réseaux relationnels (Granovetter, 1974 ; Eccles, 1985 ; Zelizer, 1994 ; Smelser et Swedberg, 2005). Néanmoins, cet encastrement relationnel produit des effets variés sur l'activité économique. Il s'agit du paradoxe de l'encastrement, phénomène bien connu aujourd'hui (Uzzi, 1997). Ce paradoxe nous encourage à prendre en considération non plus uniquement l'existence de l'encastrement ou le contenu des relations, mais, en inscrivant notre réflexion dans une tradition simmelienne, il interroge également les formes de l'encastrement. En effet, selon les structures des réseaux relationnels, l'encastrement pèse de manière variable sur l'activité économique (Granovetter, 2008 ; Lazega, 2009). Il faut donc analyser la structuration nouvelle entre secteurs public et privé que proposent les PPP avant de conclure à leurs bénéfices en termes de coûts. Dans cette perspective, ce texte traite des nouveaux rapports entre les secteurs privé et public prônés par les PPP. Ainsi proposons-nous un article descriptif sur le travail effectué par les entrepreneurs de ce type de contrat qui se propose de « remplacer l'État » dans l'investissement et la construction de ces équipements. Ces acteurs ne peuvent pas simplement négocier l'économie de leurs contrats : ils doivent encadrer leurs négociations économiques dans un système d'interdépendances qui préexiste au réseau d'affaires et qui est porteur d'un projet institutionnel et pas seulement économique.
- 3 Les pouvoirs publics français ont ainsi voulu favoriser les PPP. À cette fin, ils ont notamment créé en 2004 un nouveau type de contrat de PPP : le Contrat de partenariat. Cet outil contractuel est présenté comme un mode révolutionnaire de passation de la commande publique. Résolument hybride entre les secteurs privé et public, il a vocation à gérer la construction, l'exploitation, la maintenance et le financement de bâtiments publics sur très long terme (30 ans). D'aucuns vantent ses mérites au niveau politique mais également économique : ils avancent que ces contrats permettent de réduire les coûts. Mais cet argument n'est pas complètement démontré et tient aussi de la justification (Kirat & Marty, 2007 ; 2009). En effet, l'évaluation du coût est un phénomène socialement situé (Callon & Muniesa, 2005) qui dépend

d'un cadrage normatif lui-même fonction d'un système d'interdépendances de ressources, dans lequel nous montrons que le secteur bancaire semble tenir une place singulière.

- 4 Nous proposons ici d'interroger le Contrat de partenariat à travers la structuration des relations qu'il crée entre les partenaires. Il semblerait que ce qui se présente comme une innovation juridique et une amélioration en termes d'efficacité économique modifie profondément le mode de mise en relation des secteurs public et privé. Nous analysons cette modification et ses conséquences en décrivant précisément le système d'interdépendances du Contrat de partenariat, notamment en nous penchant sur la manière dont les affaires liées à ce contrat sont encadrées dans des relations sociales. Cette question semble d'autant plus importante qu'une des activités principales du milieu des PPP consiste à promouvoir et à justifier cette nouvelle forme de contrat entre public et privé. Après s'être posé la question de la portée nouvelle du Contrat de partenariat, nous présentons les résultats descriptifs des réseaux d'affaires et de discussions du milieu des PPP en France. Puis, en nous appuyant sur l'analyse de la structure de ce mode de mise en relation, supposé innovant, entre secteur privé et public, nous montrons que le Contrat de partenariat se présente surtout comme une innovation institutionnelle et non contractuelle. En effet, celle-ci permet de réorganiser l'agencement entre secteurs privé et public et donne notamment une place prépondérante au secteur bancaire (Huault & Richard, 2012).

Encart méthodologique

La recherche que nous avons menée repose sur deux méthodes d'enquête : la première qualitative, la seconde quantitative. Ces deux démarches sont intimement mêlées et nécessaires à la compréhension de cet objet complexe qu'est le milieu français des PPP.

Dans un premier temps, nous avons réalisé une enquête qualitative, qui comprend tout d'abord 19 entretiens exploratoires semi-directifs. Ces entretiens ont été réalisés avec des acteurs représentatifs de tous les métiers qui participent à la rédaction des contrats (conseils, avocats...), ou qui ont pour tâche la réalisation des bâtiments (personnes publiques et industriels...), qui participent au financement (banques), et enfin qui sont susceptibles de faire la promotion institutionnelle des PPP (*lobby*, formation...). Les résultats préliminaires ont servi à la réalisation d'un questionnaire qui a été testé lors de 32 entretiens directifs. À cela s'ajoutent l'observation de colloques professionnels et une analyse documentaire basée sur la lecture de rapports, de sites Internet ou de manuels, etc. La recherche Internet a également permis de repérer des individus clés pour les interviewer.

Dans un second temps, nous avons procédé à l'enquête quantitative. Nous avons dressé la liste nominative des acteurs centraux des PPP en France : environ une centaine de personnes, issues des mêmes organisations que précédemment. La phase de test durant les entretiens directifs avait notamment permis de vérifier les frontières de cette liste et d'ajouter des oublis éventuels. Ensuite, nous avons opéré la passation des questionnaires en face-à-face avec les 88 individus qui ont accepté de nous recevoir. Ces questionnaires ont permis de récolter des données relationnelles sur les réseaux de discussions et d'affaires des PPP.

Nature et portée pour les contrats de partenariat

- 5 Les rencontres entre les systèmes de gestion privée et les affaires publiques ne sont ni récentes ni exceptionnelles. Certains observateurs renvoient l'origine des Partenariats Public-Privé à l'Empire romain, d'autres soulignent la filiation des PPP britanniques développés à la fin des années 1980 et appelés *Private Finance Initiative* (PFI) avec la délégation de service public à

la française. Une chose est certaine : l'ancrage définitif de ce type de contrat dans le paysage économique s'établit au Royaume-Uni durant l'ère Thatcher. Pour reprendre les mots de la Dame de fer, les *PMU* avaient alors été présentées comme la seule alternative concevable pour financer l'économie sans vider les caisses de l'État. Après vingt années d'expériences aux réussites plus ou moins établies, à la fois en termes de qualité mais également en termes de coût, le Royaume-Uni procède aujourd'hui à un bilan critique de cette démarche. Ce bilan donne lieu à une littérature grise ou académique relativement riche sur le sujet qui rend compte de cette tentative de réforme de la gestion publique. Il a notamment été démontré que les principales difficultés concernent les coûts de négociation et de production des contrats qui se révèlent élevés, l'incertitude liée au très long terme de ces contrats et la qualité qui n'est pas toujours au rendez-vous. L'un des coûts les mieux identifiés est celui de l'emprunt privé qui est par définition supérieur à celui de l'emprunt public, ce qui en outre ouvre la porte au refinancement de ces contrats (Weil & Biau, 2003 ; 2006 ; Campagnac, 2009 ; Cole, 2009 ; Pollock *et alii*, 2009 ; Shaoul, 2003 ; 2009 ; Wall & Connelly, 2009).

6 Pourtant, les pouvoirs publics français ont, à partir de la seconde moitié des années 2000, soit au moment où les premiers résultats de l'expérience britannique commençaient à être analysés voire critiqués, décidé à leur tour de largement promouvoir ce type d'outil. La crise économique s'ajoutant et pesant sur la fin de la décennie, les PPP sont placés au cœur du plan de relance avec comme projets-phares la ligne à grande vitesse « Sud Europe Atlantique », le Tram-Train à la Réunion ou encore le renforcement du plan Campus².

7 Outre la comparaison des dispositifs nationaux qui conclut à la grande variabilité des PPP (Trosa & Voisin, 2007), il est difficile de définir précisément ces contrats. Ils diffèrent des marchés publics en ce sens qu'ils impliquent le long terme et que le paiement peut y être différé. Mais il y a souvent confusion entre les PPP et la délégation de service public. Pourtant une différence d'importance existe entre ces deux formes de contrat : dans le cas de la délégation de service public, le consommateur assume le remboursement du partenaire privé. En revanche, le PPP établit une relation contractuelle de longue durée entre un consortium privé et une personne publique, État ou collectivité locale. Certes, il peut exister des recettes annexes, mais le paiement total ne peut en découler. Dans le cas des PPP, le paiement se fait principalement au titre d'un loyer versé par l'État au consortium privé.

8 Le Contrat de partenariat repose également sur un autre grand principe qui est le caractère global du projet. Ce type de PPP englobe la conception, la construction, la maintenance et la gestion, mais également le financement du projet. Cette incorporation du financement place les investisseurs privés et le secteur bancaire au premier plan. Le Contrat de partenariat donne à la banque une place visible à la table de négociation des contrats.

9 Le Contrat de partenariat est ainsi instauré à partir de 2004 comme une forme nouvelle de PPP, cette innovation étant portée par une volonté politique forte de voir confier au secteur privé les investissements publics de long terme. Pourtant, ce contrat jouxte un substrat législatif et des pratiques déjà existantes. En effet, la France faisait déjà l'expérience de formes de PPP, et le Contrat de partenariat vient donc s'ajouter à différents types de contrats qui ne sont pas toujours bien différenciés dans les faits. Avant la création du Contrat de partenariat, on pouvait donc déjà avoir recours aux PPP *via* d'autres formes de contrats comme les Baux Emphytéotiques Administratif (BEA) ou Hospitalier (BEH) ou encore grâce à une autorisation d'occupation temporaire du domaine public comme l'AOT-LOA³. La délimitation du champ du Contrat de partenariat n'est donc pas claire. De même, les différences entre la délégation de service public et les PPP varient selon les contextes nationaux⁴ (Sadran, 2004). Durant l'enquête de terrain, nous avons assisté à des colloques professionnels sur les PPP dont le but était d'assurer la promotion du Contrat de partenariat en tant que nouvelle forme de PPP. Pourtant durant ces colloques, les présentations portaient parfois sur d'autres formes contractuelles comme la délégation de service public ou les AOT-LOA. La différenciation entre les différentes formes de PPP est souvent mince ou confuse quand on interroge leurs acteurs. Ces derniers franchissent quelques fois la frontière entre délégation de service public et PPP. Ce flou définitionnel autour du Contrat de partenariat nous conduit à penser qu'il possède surtout une valeur symbolique. Il représente une forme de super-PPP en tant que dernier né

de cette famille, et vise essentiellement à fonder, légitimer et étendre cette pratique. Il est surtout promu comme tel par les pouvoirs publics qui ont placé en lui l'espoir de développer une nouvelle forme de coordination entre secteur public et privé. La portée du Contrat de partenariat n'est donc pas tant juridique qu'institutionnelle.

10 Plus précisément, le cadre législatif du Contrat de partenariat est fondé par l'ordonnance du 17 juin 2004 et par la loi n° 2008-735 du 28 juillet 2008 relative aux contrats de partenariat. Il a également été renforcé depuis par le plan de relance de 2009. La rémunération est étalée sur toute la durée du contrat et liée aux objectifs de performance. Pour recourir au Contrat de partenariat, il faut impérativement procéder à une évaluation préalable qui compare les différents modes de passation de la commande publique (Ménard & Oudot, 2009) et il faut également démontrer deux critères : le caractère urgent et/ou complexe du projet. Ces critères ont fait l'objet de vives critiques de la part du Conseil Constitutionnel, à la suite desquelles la loi de 2008 précisera que le contrat de partenariat n'est adopté que s'il est économiquement le plus avantageux. L'intérêt économique – ce que les Anglo-Saxons nomment le « *best value for money* » – devient ainsi le troisième critère de recours au Contrat de partenariat, conformément à la justification économique que certains prêtent aux PPP.

11 En avril 2012, 140 contrats de partenariat ont été signés, dont 30 portés par l'État et 110 par les collectivités locales⁵. Mais beaucoup de projets sont toujours en cours de montage. S'il existe une forte volonté de développer ce type de contrat, le marché a connu cependant un démarrage très timide, grandement ralenti par la crise. Avec celle-ci, l'État a même dû mettre en place un fonds de garantie pour soutenir les projets et rassurer les investisseurs, notamment en rendant possible le report de certains risques sur des investisseurs de long terme.

12 Le Contrat de partenariat tel qu'il est défini par la loi de 2004 incarne donc la forme idéaltypique du PPP en ce qu'il représente pour les acteurs de ce monde des PPP ce que les pratiques devraient être et ce que le secteur public devrait faire. Le fait que les acteurs eux-mêmes ne différencient pas toujours bien les différentes formes de contrats témoigne de cette portée principalement régulatrice du Contrat de partenariat. Pourtant, les PPP ne sont pas des objets clairement définis, leur marché a du mal à décoller : la crise a ajouté un frein à son développement, les arguments en leur faveur en termes de coût restent à justifier et le poids des loyers sur 30 ans pourra peser lourdement sur les finances publiques. La pertinence de ce nouvel outil juridique que constitue le Contrat de partenariat repose donc aujourd'hui sur un critère d'évaluation économique, c'est-à-dire sur la question de la calculabilité financière d'un projet, de son coût et de sa rentabilité (Campagnac, 1997 ; Kirat *et alii*, 2005 ; Deffontaines, 2009). En ce sens, il représente un processus d'apprentissage de la gestion de projet privée par les pouvoirs publics dans la veine du *New Public Management* (Campagnac, 2001 ; Campagnac, 2009) et propose un nouveau mode de mise en relation des secteurs public et privé.

Assurer la promotion et la diffusion de ces contrats

13 Notre étude porte sur le travail de promotion de ce type de contrat en France et sur la construction du marché français des PPP, y compris sur sa construction institutionnelle. Ce marché est large et fait appel à des acteurs hétérogènes. Nous entendons par là les acteurs industriels, les constructeurs, les investisseurs, les métiers de la maintenance, mais également les autres acteurs entrepreneurs institutionnels qui participent à l'établissement des pratiques du Contrat de partenariat. Un entrepreneur institutionnel est un acteur qui prend part à la création, à la pérennisation ou au changement d'une organisation ou d'un champ organisationnel car il produit un travail institutionnel (Zucker, 1987 ; Holm, 1995 ; Dejean *et alii*, 2004). Ainsi, il possède une légitimité reconnue par nombre de participants et met à leur disposition de nouvelles pratiques qu'il a les moyens d'implémenter et de légitimer. Le tout afin d'accompagner la naissance, le fonctionnement ou le changement des institutions du milieu dans lequel il intervient (Maguire *et alii*, 2004). Plusieurs personnes publiques déterminantes pour la réalisation de PPP ont donc été retenues dans notre enquête ainsi que des organismes de promotion ou de formation, des avocats et autres types de conseils comme les conseils financiers. Notre objet d'étude peut se comprendre largement comme le milieu

des PPP en France, auquel appartiennent tout d'abord ceux qui prennent concrètement part à un PPP : ils financent, construisent, entretiennent. Mais également ceux qui sont nécessaires à l'établissement du contrat et à la formation du consortium issu de ce dernier : les conseils, avocats ou formateurs. Ensuite viennent ceux qui certifient une procédure ou offrent une forme de garantie. Et enfin, nous retenons ceux qui soutiennent le marché et font la promotion de ce type de contrat. Tous ont en commun de participer à la diffusion de cette innovation, de l'implémenter et de la retraduire dans leurs pratiques industrielles, bancaires ou de gestion de projet, etc. Nous allons à présent nous intéresser à leur travail et à la manière dont ils interagissent.

- 14 Les PPP offre une rare occasion de voir à l'œuvre le travail d'entrepreneur institutionnel de chacun des acteurs engagés dans les échanges entre des mondes différents, notamment public et privé, mais pas uniquement. Les avocats d'affaires sont par exemple de plus en plus en concurrence avec les conseillers financiers. Ces derniers proposent une expertise financière utile pour l'établissement de contrats reposant principalement sur de la dette. Avec la prééminence du financement, les intérêts des investisseurs deviennent davantage visibles lors de la création des consortiums qui auparavant étaient l'apanage des industriels.
- 15 La description du système d'acteurs du monde des PPP permet de dire que les contrats sont complexes et qu'en conséquence les interdépendances entre acteurs le sont également. Différentes formes d'expertises – juridique, technique et financière – entrent en concurrence dans la définition de ce qui doit être. De plus, la temporalité des PPP est séquencée. Si les marchés publics s'enchaînent, le long terme du PPP n'est pas uniforme mais repose sur différentes séquences temporelles à l'intérieur desquelles des processus économiques et sociaux variés se combinent, voire se contrarient.

Schéma 1 : Les séquences d'un PPP (source : Lazega et alii, 2011)

Tâche et Processus	Motivation du projet	Négociation Choix d'un candidat	Montage financier	Construction, Exploitation, Maintenance
Acteurs	Secteur Public, la MAPPP Lobby, formateurs et conseils	L'acteur public, les candidats du privé, les conseils	Consortium privé devant monter la Société de Projet (SPV)	Groupement Privé (SPV)
Outils	Programme Prévisionnel, Évaluation Préalable, Avis de la MAPPP	Dialogue compétitif	Partage des risques	Le contrat
Durée	Quelques mois	12 à 18 mois	Quelques jours à quelques semaines	Jusqu'à 30 ans

- 16 Ainsi, la première phase légitime le bien-fondé du contrat. Le secteur public y est très actif notamment via le rôle de la Mission d'Appui aux PPP (MAPPP), organe rattaché au ministère des Finances et qui accompagne les personnes publiques dans leurs projets de PPP. Le travail institutionnel du secteur public consiste donc à créer un besoin de PPP en identifiant un projet, en réalisant son programme prévisionnel et en légitimant sa réalisation via un PPP plutôt que *via* un marché public. Le rôle de la MAPPP est en effet de certifier le PPP en statuant sur le projet grâce à un avis qui légitime ce mode de passation. Cet avis est obligatoire pour les contrats de partenariat réalisés par l'État. Cette légitimation se fonde sur les trois critères (l'urgence, la complexité et la justification économique) et utilise des outils comme l'évaluation préalable. Dans cette phase on rencontre également les lobbys ou autres formateurs en PPP qui vont à la rencontre des personnes publiques pour leur présenter ce nouveau contrat et les convaincre de ses avantages. La phase de légitimation est donc aussi un lieu de présentation, de conversion et de formation aux contrats de partenariats. Enfin, dans son travail de légitimation du projet, la personne publique peut être épaulée par différents types de conseils.
- 17 Le projet rentre ensuite dans une phase de définition plus précise, où des choix plus concrets vont s'opérer pour agencer le contrat. Le secteur privé se fait plus présent, mais les conseils du

privé comme du public tiennent également un rôle actif à la table des négociations. Le projet rentre alors dans une phase de passation du contrat où le mode de mise en concurrence entre les candidats du secteur privé n'est pas l'appel d'offre mais le dialogue compétitif. Du projet on passe au dossier de candidature. Cette procédure du dialogue compétitif est plus longue et demande un plus grand investissement de la part des candidats privés qui sont réunis plusieurs fois par les personnes publiques et élaborent un document final extrêmement lourd. Lors de cette phase, tous les entrepreneurs du projet se rencontrent, échangent, négocient pour aboutir au contrat final. Chaque consortium privé est convoqué plusieurs fois par la personne publique, et les perdants qui se sont investis longuement dans cette négociation reçoivent une indemnité. Le rôle des consultants (juridiques, techniques et financiers) est ici déterminant dans le soutien qu'ils prodiguent aux personnes privées mais également publiques, ils prennent souvent la parole au cours des négociations.

18 Ensuite, il existe une très courte phase de mise au point pendant laquelle le candidat élu finalise son projet avec les investisseurs. Cette phase n'est l'affaire que du privé et si elle échoue, cela provoque une grande incompréhension chez les personnes publiques qui ont de leur côté arrêté un projet définitif. La mise au point est le lieu de montage du financement final du projet et la répartition des risques préalablement définie pendant la phase de dialogue compétitif peut être revue si la banque n'est pas d'accord.

19 Enfin, il reste tout à apprendre des liens qui se tissent entre public et privé lors de la réalisation, de la construction et de la continuation des projets. Quel est le rythme des réunions entre la personne publique et le consortium, existent-ils des moyens de revenir sur ce qui a été négocié au cours des travaux, quels organes de contrôle sont mis en place, quels outils utilisent-ils ? Mais le peu de recul dont nous disposons sur les contrats de partenariat signés nous empêche de tirer ici des conclusions, qui seraient forcément trop hâtives.

20 Une fois identifiées ces différentes phases, on peut s'interroger sur les rôles qu'y tiennent les nombreux acteurs du milieu des PPP. En premier lieu, deux types d'acteurs importants dans les marchés publics ont été évincés du monde des PPP dans cette configuration. Il s'agit tout d'abord des PME, trop petites pour supporter la phase de passation et son long dialogue compétitif, qui nécessitent de grosses équipes capables de négocier un contrat sur plusieurs mois. Puis les architectes, qui n'ont également plus de place indépendante dans les consortiums industrialo-financiers. Ensuite, si on parle d'un Contrat de partenariat, il faut avoir à l'esprit que ce contrat est en fait une coquille dans laquelle se logent de nombreux sous-contrats entre les membres du consortium. Enfin, la banque finance tient un rôle déterminant car elle semble capable d'imposer ses intérêts et donc sa vision du contrat, notamment lors de la phase de mise au point, comme le souligne cet extrait d'entretien avec une personne publique :

Les banquiers n'ont aucun état d'âme, aucun investissement par rapport au bon déroulement des projets, rien du tout, ils ont leur façon de voir et ils restent campés sur leurs positions, ils ne sont absolument pas malléables, ils ne sont pas souples, ils ne sont pas ouverts, c'est impressionnant. [...] Je pense que les groupements ont beaucoup de difficultés avec leurs banquiers, quand ils arrivent, ils sont presque en larmes... (Entretien avec une personne publique)

21 La complexité de ces nouveaux contrats de partenariat a des effets variés sur le système d'acteurs qui l'anime. Le premier est qu'elle spécialise les entrepreneurs institutionnels des PPP qui ont chacun une tâche propre, reposant sur une expertise précise et s'exerçant dans une temporalité spécifique. Le second est que ces entrepreneurs, du fait de la complexité, de la globalité et du long terme de ces contrats, se voient obligés de collaborer pour réduire leurs incertitudes et avoir recours aux ressources qui sont détenus par les autres entrepreneurs (Lazega, 2009). Ainsi, ce système d'acteurs est parcouru par des interdépendances fortes que les entrepreneurs gèrent en investissant stratégiquement et symboliquement dans des relations.

Retracer les réseaux du milieu des Contrats de Partenariats français

22 Une enquête exploratoire ethnographique a été conduite dans un premier temps. Elle repose sur une série de 19 entretiens semi-directifs réalisés avec des individualités représentatives et réputées, permettant de mieux appréhender le système d'acteurs constitutif du marché et le

processus de négociation d'un contrat qui les conduit à se rencontrer. Sur cette base, une série de 32 entretiens, menée cette fois-ci de manière directive, a complété le dispositif d'enquête. Enfin, les enquêteurs ont observé quelques colloques professionnels sur les PPP et réalisé une étude documentaire (documents de présentation, guide sur les PPP, site Internet, etc.).

23 Cette phase ethnographique a servi à la réalisation d'un questionnaire visant à la restitution des réseaux dans ce milieu dont la survie passe par la promotion d'une certaine pratique autour du Contrat de partenariat. La restitution des réseaux complets du milieu des PPP français suppose l'identification des frontières de ce milieu. Nous les avons donc identifiées, en suivant une démarche duale à partir des organisations composant le système d'acteurs pour identifier les individus à l'intérieur de celles-ci (Breiger 1974, Lazega *et alii*, 2007, Eloire *et alii*, 2011). Nous avons abouti à une centaine de membres pour le milieu français des PPP, endossant les divers rôles cités précédemment. Les entretiens directs nous ont permis de compléter, corriger et valider cette liste de noms en la soumettant aux individus interrogés qui ont vérifié sa composition. Entre septembre 2009 et avril 2010, 88 membres de ce milieu ont accepté de répondre à un questionnaire en face-à-face.

24 Ce questionnaire identifie le profil sociologique (rôle, type, formation, accession au marché...) des différents acteurs entrepreneurs institutionnels de ce marché, leur positionnement quant à la promotion des PPP, et les réseaux qui structurent ce milieu. Nous retenons ici deux relations. La première est la discussion. Elle a été générée grâce au générateur de noms : « Avec qui avez-vous eu ou avez-vous l'occasion de discuter individuellement et sérieusement des PPP ? » L'activité dans ce milieu étant très complexe et reposant sur des expertises multiples, une forme très générale de collaboration, n'engageant pas à grand-chose, permet de retracer un canevas global des interconnaissances dans ce milieu professionnel.

25 La seconde relation est générée par le générateur de noms « avec qui êtes-vous actuellement en affaires ? » Au contraire de la discussion, cette forme de relation économique demande de faire un choix entre ses partenaires selon les contraintes de son activité. Elle permet de retracer l'ensemble des contrats et des sous-contrats que génère un Contrat de partenariat et qui ne sont pas forcément accessibles *via* le document global du partenariat. En effet, la forme du groupement privé appelé société de véhicule (*Specific Purpose Vehicule* ou SPV) sert de coquille au contrat global et donc à un monde de relations d'affaires sous-jacent et cache des sous-contrats en cascade.

26 Pour établir un lien entre ce système d'acteurs complexe et les réseaux qui l'animent, nous partons du principe que chaque acteur endosse un rôle différent dans ce milieu en fonction de l'organisation à laquelle il appartient. En effet, ces organisations offrent des ressources et des contextes pour l'action individuelle ou collective. Nous comptons six catégories d'acteurs selon leur appartenance organisationnelle dans ce système : les industriels (n =16), les représentants de la personne publique (n =21), les lobbyistes (n =8), les consultants (n =15), les avocats (n =15) et enfin les représentants du secteur bancaire (n =13). Voyons à présent quels sont les rôles structuraux de ces acteurs dans ces réseaux à partir de leur positionnement organisationnel pour comprendre l'encastrement relationnel de ce milieu en cours de promotion.

Structures des réseaux des PPP

L'encastrement relationnel

27 Le monde des PPP en France connaît une grande activité relationnelle nécessaire à la signature des contrats et aux affaires. La pertinence de notre objet d'études comme l'encastrement du milieu des PPP est validée. En effet, le réseau de discussion comporte 1905 liens. De plus, il compte une densité de 24,8 %, ce qui signifie qu'un quart des relations possibles entre acteurs se réalise, chiffre très élevé. Ce milieu connaît une forte vie sociale, les individus échangent et se parlent pour gérer les incertitudes liées à la complexité des contrats. On note également que ces relations sont relativement réciproques (58 %), il y a donc bien des échanges symétriques lors de ces discussions qui ne semblent pas trop hiérarchisées.

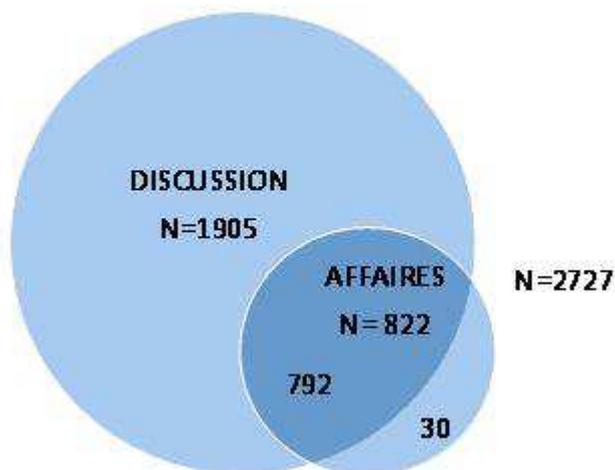
28 Le réseau d'affaires comporte 822 liens dont 39 % sont réciproques, sa densité est de 10 %. La différence entre la densité de la discussion et celle des affaires confirme l'existence d'un

encastrement relationnel : les relations mènent aux contrats. Les contrats de partenariat sont soutenus par un milieu social qui en permet la diffusion, le projet, la rédaction et la réalisation. La complexité des procédures et la variété des phases dans la négociation des contrats se lisent dans la différence entre la forte densité du réseau de discussion et la plus faible densité du réseau d'affaires. Notons que la discussion est plus réciproque que les affaires. Ceci peut s'expliquer par le fait que les affaires *a contrario* de la discussion ne sont pas des relations neutres, elles induisent une forme de hiérarchisation économique mais également sociale. Une limite à ce résultat est que ce second réseau a connu des réponses plus sensibles et difficiles, les interviewés n'ont pas toujours voulu révéler avec exactitude leurs relations contractuelles.

29 L'analyse de la multiplicité⁶ de ces deux relations nous apprend que sur les 2 727 relations d'affaires ou de discussion existantes dans ce milieu, 792 sont à la fois de la discussion et des affaires. Le réseau d'affaires est une sous-partie du réseau de discussion, il est inséré dans cette activité relationnelle plus vaste. Seules 30 relations ne sont pas multiplexes et tiennent uniquement des affaires. Mais 1 113 relations sont uniquement de la discussion, ce qui signifie que la promotion du Contrat de partenariat est une activité à part entière de ce milieu qui pour vivre doit s'appuyer sur d'autres formes d'activité que les affaires : il faut diffuser les pratiques, faire la promotion des PPP, convaincre avant de signer un contrat.

30 Le nouveau mode de mise en relation entre secteur privé et public prôné par le *New Public Management* ne repose donc pas seulement sur les pratiques gestionnaires et d'évaluation du privé, que le public est supposé apprendre dans les PPP. On voit ici que les PPP sont l'occasion de créer des interactions entre public et privé et que ces interactions ne concernent pas uniquement les affaires, mais également la vie sociale qui les soutiennent. On peut faire l'hypothèse que ce qu'apporte le *New Public Management* ne consiste pas tant en nouvelles méthodes issues des façons de faire privées, qu'en la perméabilité à certaines idéologies venant justifier ces pratiques.

Schéma : Pas d'affaires sans discussion



Note : Ce schéma est un diagramme de Venn où chaque cercle représente un réseau de relations, l'intersection entre les deux cercles figure quant à elle les relations qui sont à la fois de la discussion et des affaires, c'est-à-dire les relations multiplexes. Pour des raisons de lisibilité, ce schéma n'est pas proportionnel aux réseaux.

Les structures de l'encastrement relationnel

31 Maintenant que nous avons justifié notre approche en mettant au jour l'encastrement relationnel nécessaire à ces formes de contrats complexes, approfondissons l'idée selon laquelle le nouveau mode de mise en relation des secteurs privé et public sort du cadre du

contrat en nous intéressant aux structures des réseaux. Nous commençons par analyser la structure du réseau d'affaires pour comprendre la manière dont le Contrat de partenariat se signe entre ces contractants très hétérogènes.

32 Il semble qu'il n'y ait pas un Contrat de partenariat unique mais un véritable *business* qui se crée autour de ces contrats. Cette nouvelle activité reste plutôt concentrée du côté du privé. En effet, le public semble engagé dans peu de relations d'affaires, alors que les différents partenaires privés échangent beaucoup. Le Contrat de partenariat est supposé simplifier l'interaction entre public et privé, en fait il simplifie voire diminue le rapport du privé et du public pour complexifier et densifier les rapports entre les différents acteurs du secteur privé. De plus, il semble que les relations d'affaires créées sortent du cadre du contrat pour engendrer d'autres types d'activités marchandes annexes comme la formation, étant donné la centralité d'acteurs qui ne jouent pas de rôle dans le PPP lui-même mais diffusent de la connaissance sur les PPP comme les lobbyistes.

33 La matrice qui suit est une partition et une réduction du réseau d'affaires selon les organisations, c'est-à-dire que l'on a regroupé les relations selon l'organisation d'appartenance de l'interviewé, ce qui nous permet d'analyser les relations intergroupes (*i.e.* : il existe de l'industrie vers la personne publique 8,3 relations ou inversement de la personne publique vers l'industrie 2,7 relations) mais également intragroupe (les relations intragroupes se lisent sur la diagonale). De plus, nous avons normalisé les relations en fonction de l'effectif de chaque catégorie émettrice ou réceptrice de relations, pour en permettre la comparaison selon les catégories.

Tableau : Partition du réseau d'affaires selon les organisations

	Industrie	Personne publique	Lobby	Conseil	Avocat	Banque
Industrie	9,4	8,3	8,6	10	10	20,7
Personne publique	2,7	2,3	9,5	7,3	6,0	6,7
Lobby	10,9	9,5	14,1	16,7	11,7	21,2
Conseil	12,9	12,4	23,4	15,5	14,7	27,2
Avocat	6,7	6,7	6,7	8,9	5,8	8,7
Banque	13,9	7,7	18,3	19,0	11,8	18,9

34 D'une manière générale, le réseau d'affaires témoigne de la centralité du secteur bancaire et de la complexité du Contrat de partenariat. Premièrement, on voit que le type d'acteur le plus recherché pour les affaires est la banque. L'organisation des PPP a rendu cet acteur déterminant en intégrant le financement aux contrats. Il a permis à la banque de « devenir acteur » dans le monde de la délégation de service public traditionnellement dominé par les constructeurs. Nous nous référons à une conception de l'acteur inspirée de Sainsaulieu, c'est-à-dire que la banque devient un sujet capable d'entrer dans les jeux interactifs autour de la négociation de la règle (Sainsaulieu, 1995). Il s'agit là d'une innovation majeure apportée par le Contrat de partenariat.

35 Deuxièmement, ce qui devrait être la proposition d'un contrat innovant entraîne en fait la création d'une multitude de sous-contrats qu'on voit comptabilisés dans cette matrice des relations d'affaires. Ce qui est remarquable, c'est la faible centralité du secteur public. L'identité des co-contractants est plus diffuse. En fait, le Contrat de partenariat se compose de plusieurs sous-contrats insérés dans le contrat global. Mais ce contrat global n'entraîne pas des relations d'affaires fortes entre les deux secteurs. Au contraire, il multiplie les relations d'affaires du côté du privé et notamment entre les industriels et la banque (*cf.* 20,7). En d'autres termes il renforce les liens côté privé, place la banque dans une position centrale et affaiblit les liens internes au secteur public (*cf.* 2,3) et entre le public et le reste des acteurs.

36 Le secteur public semble surtout dépendre d'acteurs subalternes du secteur privé, présents pour entretenir des liens avec lui mais pas pour être au cœur de la construction, comme les lobbyistes et les conseils (*cf.* 9,5 ; 12,4). Il est à noter la symétrie des liens reçus (9,5) et émis (9,5) entre le secteur public et les lobbys. La place du public est donc liée à l'activité de ces

acteurs dont dépendent surtout la formation et la diffusion de l'innovation dans ce milieu. Si le réseau d'affaires montre les sous-contrats hérités du contrat global, il montre également que des relations contractuelles d'un autre ordre se tissent hors du Contrat de partenariat, comme la formation ou le conseil. Le marché des PPP crée d'autres marchés. L'innovation s'accompagne d'une « pédagogie » pour que cette forme innovante soit interprétée dans un sens prédéfini. Ce qui pose la question de l'importance de l'apprentissage dans ce milieu (voir Lazega *et alii.*, 2011, pour une étude du processus d'apprentissage dans le milieu des PPP grâce à une analyse du réseau de conseil).

37 La diagonale de cette matrice montre les liens d'affaires intragroupes et témoigne des catégories de concurrents qui coopèrent (Lazega, 2009). Or, la personne publique ne semble pas entretenir de relations d'affaires avec d'autres personnes publiques (*cf.* 2,3). Ceci semble logique, mais souligne que chaque projet est une nouvelle histoire indépendante des autres projets réalisés par d'autres personnes publiques. Les concurrents qui coopèrent le plus appartiennent au secteur bancaire (*cf.* 18,9) et au monde du conseil (*cf.* 15,5). Ces métiers sont organisés pour que les luttes entre maisons ne soient pas trop prédatrices, à l'inverse de l'industrie (ici divisée en trois grandes *majors*) ou des avocats (dispersés dans des cabinets où la réputation individuelle est déterminante). La banque et le conseil peuvent grâce à des liens d'affaires internes à leur catégorie profiter de formes de coopération entre concurrents.

38 Pour la matrice qui suit, nous avons appliqué au réseau de discussion le même procédé que précédemment. Cette démarche nous permet de sortir des relations contractuelles et d'analyser les structures de l'encastrement relationnel décrit précédemment. La centralité de la banque apparaît encore plus clairement. Mais le rôle d'autres types d'acteurs se dessine plus nettement.

Tableau : Partition du réseau de discussion selon les organisations

	Industrie	Personne publique	Lobby	Conseil	Avocat	Banque
Industrie	19,5	15,2	25,8	23,3	22,5	40,9
Personne publique	15,5	12,5	29,2	20,6	18,4	26,7
Lobby	22,7	23,2	32,8	28,3	22,5	44,2
Conseil	24,6	20,0	38,3	26,6	25,8	46,2
Avocat	14,6	16,2	23,3	20,0	11,1	20,5
Banque	38,5	24,5	59,6	36,9	23,6	59,2

39 En premier lieu, on voit dans cette seconde matrice la place prépondérante de certains acteurs dans la discussion : l'encastrement est hiérarchisé, tous ne discutent pas avec tous, ces échanges répondent à un ordre statutaire.

40 Si l'hypothèse de départ de l'innovation des contrats de partenariat repose sur un nouveau mode de mise en relation des secteurs privé et public, cette hypothèse est réfutée : la personne publique discute peu avec les industriels (*cf.* 15,5) et l'inverse est également vrai (*cf.* 15,2). Ce résultat empirique remet en question le postulat de départ du *New Public Management* qui voudrait une articulation nouvelle entre secteurs public et privé et que cette articulation aboutisse à un apprentissage des techniques du privé par le public. Ce nouveau mode de mise en relation ne ressemble pas à ce schéma. S'il y a bien un encastrement relationnel du milieu des PPP comme le décrit le recouvrement de la discussion sur les affaires, celui-ci est plus complexe et fait entrer en jeu d'autres types d'acteurs.

41 L'acteur qui sort du lot de la discussion reste la banque, omniprésente. Elle est centrale car elle cherche à discuter avec les autres mais est également recherchée comme interlocutrice : ses choix relationnels reçus, soit la mesure du demi-degré intérieur (*cf.* la dernière colonne du tableau 2) ou émis, soit la mesure du demi-degré extérieur (*cf.* la dernière ligne du tableau 2) sont les plus élevés. L'encastrement relationnel des PPP est donc avant tout lié au rôle de la banque.

42 Plus spécifiquement, on peut souligner que la personne publique est l'un des acteurs avec les avocats qui discute le moins, et qui donc bénéficie dans une moindre mesure de cet encastrement relationnel. De plus, la personne publique discute peu avec d'autres personnes

publiques (cf. 12,5) ce qui confirme que le secteur public ne bénéficie guère des autres projets de PPP menés par des acteurs de ce secteur. Chaque projet est cloisonné et donc la personne publique ne peut profiter d'une expérience construite en interne. Elle ne s'organise pas pour accumuler ou diffuser ses pratiques et semble donc encore plus dépendante du secteur privé comme le montre cet extrait d'entretien qui souligne le besoin qu'a la personne publique de s'entourer de conseils :

D'ailleurs on conseille fortement aux personnes publiques de recruter des conseils spécialisés pour les aider dans toute la démarche, dans la mesure où c'est une démarche assez complexe, assez nouvelle, qui exige la mise en œuvre d'outils qui ne sont pas les outils habituels. (Entretien avec un représentant d'une structure publique)

43 Mais l'analyse des réseaux d'affaires et de discussion montre qu'au-delà des conseillers privés, la personne publique est aussi particulièrement dépendante de la banque pour avoir accès à des ressources pour la réalisation d'un PPP lors de la mise en place de chaque PPP. Plus qu'un nouveau mode de relation entre secteur privé et public, c'est l'isolement de la personne publique qui est organisé par le Contrat de partenariat, car chaque projet redémarre de zéro sans bénéficier de l'encastrement relationnel des autres projets. Dans la configuration actuelle des PPP, la personne publique est dans l'incapacité de capitaliser sur son expérience. Ces projets de PPP sont des réinventions permanentes pour le secteur public, qui ne profite pas des expériences déjà menées. *A contrario*, la banque et les lobbyistes semblent être les groupes les mieux organisés dans le sens où ils discutent le plus entre eux (cf. 59,8 ; 32,8).

44 Après la banque, ce sont les représentants des lobbys et les conseils qui tiennent une place centrale dans ce réseau. On aurait aussi attendu les avocats, mais ils semblent marginalisés par la nouvelle organisation complexe des PPP. Cette éviction des avocats n'est visible qu'à travers l'analyse de réseaux. L'analyse des entretiens montre que les interviewés restent attachés à l'expertise juridique quand on les interroge sur un possible conflit entre expertise financière et juridique, au mieux, ils reconnaissent l'arrivée du secteur financier :

Non pour moi il faut les deux. Il faut une expertise juridique parce que le contrat est important, mais surtout les sous-contrats sont importants. L'expertise financière est indispensable, même si elle n'est pas d'une grande sophistication. (Entretien avec un investisseur)

Non, on ne peut pas dire qu'il y ait un conflit entre les deux [interrogé sur le conflit entre les expertises juridique et financière], chacun fait son truc. Qu'il y ait plus de finance aujourd'hui, c'est indéniable ! (Entretien avec un conseiller financier)

45 Pourtant l'analyse de réseaux témoigne bien d'une marginalisation des avocats. Comme les architectes ou les PME, on peut penser que les avocats ont moins les moyens d'exister dans la structuration du marché des PPP, car ils sont plus indépendants et moins liés à des grands consortiums privés qui peuvent bénéficier de ressources immatérielles ou matérielles (réduction des coûts, technique de calcul des coûts, trésorerie...) :

Aujourd'hui ce qui fait la clé d'une opération, c'est le bon partenaire banquier, les meilleurs taux, les meilleures conditions. [...] Donc c'est vrai que tout devient financier, quand on fait la conception-construction, on essaie d'optimiser techniquement pour avoir le prix moins cher. On rogne sur les honoraires de l'architecte et des bureaux d'études, on essaie d'avoir le coût de maintenance le plus bas. (Entretien avec un industriel)

46 Le système des contrats de partenariat propose bien une réorganisation de la structure de ce milieu. Dans le système institutionnel qu'elle construit, cette réorganisation exclut les plus faibles (architectes, PME ou avocats), isole la personne publique et offre à la banque une place centrale (Penalva-Icher *et alii*, 2012). L'innovation Contrat de partenariat, en introduisant le financement dans les projets de PPP, réorganise la structuration de ce milieu. Le nouveau mode de relation qu'il crée entre public et privé est médiatisé par la banque.

Conclusion

47 Dans un premier temps, nous sommes revenus sur le caractère innovant des PPP et du Contrat de partenariat pour démontrer que ces contrats n'étaient pas si révolutionnaires que ce que l'on veut nous présenter. Le changement le plus profond qu'ils entraînent ne se trouve pas dans des pratiques nouvelles, mais dans un mode de mise en relation différent de ce milieu. Ensuite,

grâce à l'analyse de réseau, nous montrons que l'établissement des PPP repose bien sur une forme d'encastrement relationnel. Mais, plus que de réorganiser les liens entre les secteurs public et privé, le Contrat de partenariat intensifie les liens du côté du secteur privé et appauvrit les rencontres avec le secteur public qui se retrouve dépendant d'acteurs plus éloignés du cœur de métier (conseil et formation). L'analyse de réseau a également permis de repérer certaines pertes d'influence comme la place plus marginale des avocats. Surtout, ce nouvel agencement relationnel offre un rôle prépondérant au secteur bancaire.

48 Les PPP doivent donc être compris comme une innovation institutionnelle, qui n'instaure pas tant des pratiques nouvelles qu'elle n'inaugure une hiérarchie nouvelle dans le monde de la commande publique. Le rôle de la banque devient déterminant car il repose sur une structuration inédite des liens qui transforment les anciens compromis entre l'État et le secteur privé. Cette structuration engendre des processus d'inclusion et d'exclusion, reposant sur un travail stratégique et relationnel que des entrepreneurs institutionnels issus du secteur bancaire ont désormais les moyens de mettre en place. Inclusion, car la banque connaît une forte coopération au sein de son propre secteur ; exclusion, car elle marginalise de plus petits acteurs et met sous dépendance la personne publique qui repart de zéro pour chaque projet.

49 L'un des développements récents de l'approche structurale en sociologie économique repose sur la mise en évidence d'un paradoxe de l'encastrement. L'imbrication des relations d'affaires dans des relations plus personnelles ne serait bénéfique que jusqu'à un certain point. Par la suite, trop de relations sociales deviendraient contre-productives. Plutôt que d'entrer dans l'analyse de cette forme d'encastrement, nous avons préféré insister sur la nécessité pour les entrepreneurs, qui cherchent à remplacer l'État dans un consortium exigeant d'eux une forme de coopération et d'action collective à l'échelle inter-organisationnelle, d'encadrer leurs relations d'affaires dans un processus d'institutionnalisation reflété dans les discussions entre eux. L'encastrement des négociations économiques dans des relations sociales s'étend ainsi à une forme d'encastrement institutionnel à laquelle les acteurs, en tant qu'entrepreneurs institutionnels, doivent travailler. Nous avons tenté d'analyser les structures de cet encastrement en interrogeant ses effets selon la place des acteurs dans le système d'interdépendances à la fois sociales et contractuelles. Ainsi, nous resituons l'encastrement relationnel dans un système institutionnel, historique et symbolique plus large. Le bénéfice de l'encastrement ne dépend peut-être pas du nombre de relations mais des ressources des acteurs qui permettent d'accéder ou de mettre en valeur ces mêmes relations. La question de l'accès ou de la valorisation du capital relationnel dépend d'autres formes de structurations du social qui intéressent la sociologie depuis longtemps. Comme le disait déjà Émile Durkheim, le contrat a besoin d'être soutenu par des éléments non-contractuels qui le légitiment et le rendent possible. La sociologie économique contemporaine les étudie de manière prometteuse avec l'aide de l'analyse de réseau, qui est une méthode qui met au jour et modélise des processus sociaux qu'on risquerait de manquer autrement.

Bibliographie

BREIGER Ronald (1974), « The Duality of Persons and Groups », *Social forces*, 53, 2, Special Issue, 181-190.

BURT Ronald (2005), *Brokerage and Closure : An Introduction to Social Capital*, Oxford UP.

CALLON Michel, & Fabian MUNIESA (2005), « Economic markets as calculative collective devices », *Organization Studies*, n° 26, vol 8, 1229-1250.

CAMPAGNAC Elisabeth (1997), « Marché, droit et concurrence : les enjeux de la réforme du code des marchés publics en France », *Annales des Ponts et Chaussée*, n° 84, 20-28.

CAMPAGNAC Elisabeth, (2001), « La "Commande" comme nouveau marché de services : crise ou renouveau du professionnalisme ? Les leçons de l'expérience britannique », *Espaces et sociétés*, n° 105-106, 17-56.

CAMPAGNAC Elisabeth (2009), « Contribution à l'analyse des contrats de partenariat public-privé en France et au Royaume-Uni », *Revue française d'administration publique*, n° 130/2, 365-382.

- COLE John (2009), « Qualité architecturale et performance du service final », in CAMPAGNAC Elisabeth (dir), *Évaluer les PPP en Europe*, Paris, Presses de l'École nationale des Ponts et Chaussées.
- DEFFONTAINES Géry (2009), « L'évaluation des partenariats public-privé par les acteurs financiers : la commande publique à l'aune des critères de rentabilité financière », in Campagnac Elisabeth (dir), *Évaluer les PPP en Europe*, Paris, Presses de l'École nationale des Ponts et Chaussées..
- DÉJEAN Frédérique, Jean-Pascal GOND & Bernard LECA (2004), « Measuring the unmeasured : an institutional entrepreneur strategy in an emerging industry », *Human relations*, vol. 57 no. 6, 741-764.
- ECCLES Robert (1985), *The Transfer Pricing Problem*, Lexington, MA, D. C. Heath.
- ELOIRE Fabien, Elise PENALVA-ICHER & Emmanuel LAZEGA (2011), « Application de l'analyse de réseaux complets à l'échelle interorganisationnelle : Apports et limite », *Terrains & travaux*, n° 19, 77-98.
- GRANOVETTER Mark (1974), *Getting a job : a study of contacts and careers*, Cambridge, Harvard University Press.
- GRANOVETTER Mark (2008), *Sociologie économique*, Paris, Le Seuil.
- HOLM Peter (1995), « The Dynamics of institutionalization : Transformation Processes in Norwegian Fisheries », *Administrative science quarterly*, 40, 398-422.
- HUAULT Isabelle & Chrystelle RICHARD (2012) (dirs), *Finance : the discreet regulator, how financial activities shape and transform the world*, Londres, Palgrave MacMillan.
- KIRAT Thierry, Frédéric MARTY, & Laurent VIDAL (2005), « Le risque dans le contrat administratif ou la nécessaire reconnaissance de la dimension économique du contrat », *Revue internationale de droit économique*, 291-318.
- KIRAT Thierry & Frédéric MARTY (2007), « Les enjeux comptables et budgétaires des PPP », *Pouvoirs locaux*, n° 74/ 3, 59-64.
- KIRAT Thierry & Frédéric MARTY (2009), *Système d'information comptable de l'État et contrôle de l'exécution des contrats publics*, Document de travail, OFCE.
- LAZEGA Emmanuel, Marie-Thérèse JOURDA, Lise MOUNIER & Raphaël STOFER (2007), « Des poissons et des mares : l'analyse de réseaux multi-niveaux », *Revue française de sociologie*, 48, 1, 93-131.
- LAZEGA Emmanuel (2009), « Théorie de la coopération entre concurrents : organisations, marchés et réseaux », in STEINER Phillippe & François VATIN, *Traité de sociologie économique*, Paris, PUF.
- LAZEGA Emmanuel, Anne CAZAVAN-JENY, Elise PENALVA-ICHER & Chrystelle RICHARD (2011), « Do Public Authorities Learn from Business ? New Public Management, Risk Allocation and Advice Networks in French Public-Private Partnerships », communication au 6th Organization Studies Workshop "Bringing Public Organization and Organizing Back In" (mai 2011), soumis pour publication.
- MAGUIRE Steve, Cynthia HARDY & Thomas LAWRENCE (2004), « Institutional entrepreneurship in emerging fields : HIV/AIDS treatment advocacy in Canada », *Academy of management journal*, vol 47, n° 5, 657-679.
- MÉNARD Claude & Jean-Michel OUDOT (2009), « L'évaluation préalable dans les contrats de partenariat », *Revue française d'administration publique*, n° 130/2, 349-364.
- PENALVA-ICHER Elise, Chrystelle RICHARD, Anne Jeny-Cazavan & Emmanuel LAZEGA (2012), « Banks as masters of debt, cost calculators and risk sharing mediators : a discreet regulatory role observed in French Public-Private Partnership », in HUAULT Isabelle & Chrystelle RICHARD (dirs), *Finance : the discreet regulator, how financial activities shape and transform the world*, Londres, Palgrave MacMillan.
- POLLOCK Allyson, David PRICE & Stewart PLAYER (2009), « Aspects critiques de la *value for money* et de son évaluation dans l'argumentaire du Trésor britannique », in CAMPAGNAC Elisabeth (dir), *Évaluer les PPP en Europe*, Paris, Presses de l'École nationale des Ponts et Chaussées.
- SAINSAULIEU Renaud (1997 [1995]), *Sociologie de l'entreprise. Organisation, culture et développement*, Paris, Presses de la FNSP-Dalloz.
- SADRAN Pierre (2004), « Public-Private partnership in France : a polymorphous and unacknowledge category of public policy », *International review of administrative science*, n° 70, vol 2, 233-251.
- SIMMEL Georg (1999), *Sociologie. Études des formes de la socialisation*, Paris, PUF.
- SHAUL Jean (2003), « A financial analysis of the national air traffic services PPP », *Public Money and Management*, 23(3), 185-194.

SHAUL Jean (2009), « L'expérience britannique des PFI et ses implications sur les dépenses publiques : du secteur hospitalier au métro de Londres », in CAMPAGNAC Elisabeth (dir), *Évaluer les PPP en Europe*, Paris, Presses de l'École nationale des Ponts et Chaussées.

SMELSER Neil & Richard SWEDBERG (2005 [1994]), « The sociological perspective on the economy », in SMELSER Neil & Richard SWEDBERG (2005 [1994]) (eds), *The Handbook of Economic Sociology*, Princeton, Russel Sage Foundation.

TROSA Sylvie & Arnaud VOISIN (2007), « Les enseignements des comparaisons internationales », *Pouvoirs locaux*, n° 74/ 3, 110-119.

UZZI Brian (1997), « Social structure and competition in interfirm networks : The paradox of embeddedness », *Administrative science quarterly*, n° 42, 35-67.

WALL Anthony & Ciaran CONNOLLY (2009), « The Private Finance Initiative », *Public management review*, 11(5), 707-724.

WEIL Sylvie & Véronique BIAU (2003), *Comprendre les pratiques européennes, le développement de la procédure PPP/PFI en Grande-Bretagne*, Rapport d'enquête, Mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques.

WEIL Sylvie & Véronique BIAU (2006), *Comprendre les pratiques européennes. Évolution de la politique PFI concernant les bâtiments publics en Grande-Bretagne*, Rapport d'enquête, Mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques.

ZELIZER Viviana (2005 [1994]), *La Signification sociale de l'argent*, Paris, Le Seuil.

ZUCKER Lynne (1987), « Institutional theories of organization », *Annual review of sociology*, 13, 443-464.

Notes

1 Source : Moniteur du BTP, vendredi 16 septembre 2011, interview de François Bergère, directeur de la MAPP, en ligne : <http://www.economie.gouv.fr/ppp/interview-francois-bergere> [Consulté le 3 avril 2012].

2 La ligne à grande vitesse « Sud Europe Atlantique » est un projet de 340 km de ligne ferroviaire à grande vitesse entre Bordeaux et Tours, qui devrait mettre Bordeaux à deux heures de Paris. Ce PPP a été remporté par un groupement réuni autour du constructeur Vinci. Le projet de Tram-Train de la Réunion était un projet de transport public sur l'île de la Réunion, entre train et tramway, composé d'une grande rame pouvant transporter jusqu'à 250 passagers. L'opération devait être réalisée grâce à un Contrat de partenariat signé en 2009, mais le projet a été abandonné en mai 2010 suite au refus de l'État d'attribuer une aide complémentaire à la région. Concernant le plan Campus, les dossiers de candidature des différents pôles doivent répondre à un cahier des charges relevant des PPP.

3 En France, derrière le vocable PPP sont regroupés des contrats sectoriels, comme les Baux Emphytéotiques Administratifs ou Hospitaliers (BEA-BEH) qui concernent les bâtiments administratifs ou les hôpitaux, les autorisations temporaires d'occupation du domaine public parfois assorties d'une Location avec Option d'Achat (AOT-LOA) et enfin, les Contrats de Partenariat créés plus récemment (en 2004) et qui présentent des contours plus larges pour généraliser l'usage des PPP.

4 Par exemple, la délégation de service public est incluse dans la conception anglo-saxonne des PPP, mais diffère en France du Contrat de partenariat sur la question du paiement (dans un cas les usagers paient par l'instauration d'un péage, dans l'autre l'État règle la note *via* un loyer).

5 Source : http://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/ppp/TdB/ExtractContratSignes.pdf [Consulté le 3 avril 2012].

6 Un diagramme de Venn (Schéma 1) illustre la multiplicité des réseaux de discussion et d'affaires du milieu des PPP.

Pour citer cet article

Référence électronique

Élise Penalva-Icher et Emmanuel Lazega, « Remplacer l'Etat ? Promotion et réseaux des Partenariats Public-Privé en France », *La nouvelle revue du travail* [En ligne], 2 | 2013, mis en ligne le 30 mars 2013, consulté le 16 juillet 2014. URL : <http://nrt.revues.org/859>

À propos des auteurs

Élise Penalva-Icher

IRISSO UMR 7170

Université Paris Dauphine

Emmanuel Lazega

IRISSO UMR 7170

Université Paris Dauphine

Droits d'auteur

© Tous droits réservés

Résumés

Depuis sa création en 2004, le Contrat de partenariat a été promu comme une innovation managériale majeure dans la gestion de l'interface entre secteur public et privé, qui plus est encouragé par les pouvoirs publics car il représenterait la forme idéal-typique des Partenariats Public-Privé (PPP), eux-mêmes généralement présentés comme des outils pour améliorer l'efficacité économique des projets publics. Cette nouvelle forme de contrat appelée « Contrat de partenariat », passée entre personne publique et secteur privé, tisse des relations de très long terme (jusqu'à trente ans) entre personne publique et différents types d'acteurs privés pour la construction, l'entretien, la maintenance, mais également le financement de bâtiments publics. Dans cet article, nous interrogeons la portée de ces contrats de partenariat. Plus qu'une innovation technique, ils prônent une nouvelle mise en relation des secteurs privé et public. À travers la description des réseaux du milieu des PPP en France, nous examinons l'encastrement relationnel des affaires qui participe à ce nouveau mode de mise en relation des secteurs public et privé et nous en analysons les structures. Le projet des PPP semble surtout revêtir une portée institutionnelle car les nouvelles structures relationnelles liées aux contrats de partenariat aboutissent à laisser une place centrale à la banque.

Replacing the State, or promoting public-private partnerships and networks in France

Ever since it was introduced in France in 2004, the "Partnership Contract" has been promoted as a very innovative way of managing the interface between public and private sectors. Encouraged by government because it was supposed to represent an ideal-type, Public-Private Partnerships (PPP) are generally designed as tools aimed at improving the economic efficiency of public projects. This new kind of contract, called the "Partnership Contract" is signed between different private sector actors and the state authority. It enables long-term relationships (up to 30 years) focusing both on projects' construction and maintenance and on funding for public buildings. The text questions partnership contracts' scope and technical innovation, as well as the new relationship they posit between the private and public sectors. A description of PPP-related sectors and social networks in France is used to examine the embeddedness of the business relations that are part of this new way of building connections between the public and private sectors, and the meso-level structures thereof. Above all, the PPP project seems to be particularly fruitful at an institutional level, due to the fact that the new relational structures identified through our analyses culminate in a greater role for banks.

¿Sustituir al Estado ? Promoción y redes de colaboraciones entre los sectores público y privado en Francia

Desde su creación en 2004, el Contrato de colaboración ha sido promovido como una innovación gerencial de primera importancia en la gestión de la interfaz entre el sector público y el sector privado. Además, ha sido alentada por los poderes públicos dado que se le considera como la forma ideal y típica de las Colaboraciones sector público-sector

privado (PPP por sus siglas en francés : Partenariat Public-Privé), las cuales generalmente se presentan como herramientas para mejorar la eficacia económica de los proyectos públicos. Esta nueva forma de contrato denominada “Contrato de colaboración”, que se firma entre personas públicas y el sector privado, teje relaciones a muy largo plazo (hasta 30 años) entre la persona pública y diferentes tipos de actores privados con vistas a la construcción, el mantenimiento, la conservación, así como el financiamiento de edificios públicos. En este artículo nos interrogamos acerca del alcance de esos contratos de colaboración que, amén de constituir una innovación técnica, preconizan una nueva relación entre los sectores privado y público. A través de la descripción de las redes del medio de las Colaboraciones sector público-sector privado en Francia, examinamos el encastramiento de las relaciones de negocios que resulta en ese nuevo modo de relación entre los sectores público y privado y analizamos sus estructuras. El proyecto de las Colaboraciones Público-Privado parece tener ante todo un alcance institucional porque las nuevas estructuras de relación vinculadas con los contratos de colaboración conllevan un rol central para la banca.

Entrées d'index

Mots-clés : Partenariat Public-Privé, encastramiento, entrepreneurs institutionnels, analyse de réseaux sociaux

Keywords : Public-Private Partnership, embeddedness, institutional entrepreneurs, social network analysis

Palabras claves : colaboración sector público-sector privado, encastramiento, empresarios institucionales, análisis de las redes sociales