



## Lettre d'information N°37 - Avril 2016

### Les experts et consultants dans les PPP

1

*Les personnes publiques – collectivités locales, État et établissements publics de santé – ont l'opportunité de recourir à des outils de commande désignés sous le nom générique de partenariats public privé (PPP), dont le plus connu – mais pas le plus ancien puisque créé par l'ordonnance de Juin 2004 – est le Contrat de Partenariat (CP).*

*Pour assurer leur rôle de donneur d'ordre, terme plus adapté que celui de maître d'ouvrage puisque les PPP organisent le transfert de cette fonction au partenaire privé, ces personnes publiques ont recours à des experts et conseils, que nous regrouperons sous le nom générique de « consultants », pour réussir le montage de ces contrats complexes et structurants budgétés sur de longues périodes (de 15 à 30 ans). Ils sont aussi parfois désignés par le terme d'assistants à personne publique (APP).*

*Comme le rappelle Géry DEFFONTAINES (lire en note 1) « l'arrivée de ces consultants venus du privé et de la finance a pu être accueillie avec méfiance. Ils seraient suspectés de contribuer à la dépossession des compétences des donneurs d'ordre, de véhiculer des us-et-coutumes et des normes perçues comme étrangères au secteur public et de servir d'autres intérêts, voire de se constituer un marché lucratif aux frais de la Personne Publique ».*

*Il est arrivé que ces assertions soient parfois vraies ou soient le reflet des réactions de certains agents et de décideurs publics qui se sont sentis dépossédés, à tort ou à raison, de leur rôle habituel de maître d'ouvrage. Pourtant, dans tous les secteurs, ces consultants ont déjà maintes fois prouvé l'intérêt de leur montée en puissance dans la vie économique et leur implication croissante dans la définition et l'accompagnement des politiques publiques, lesquels ont souvent donné d'excellents résultats.*

*L'idée selon laquelle l'importation d'outils de gestion et de modèles d'organisation issus du privé, accompagnés d'un discours managérial vécu comme réformateur, synonyme d'adaptation et de progrès de la gestion publique, serait aussi une bonne chose pour d'autres agents et décideurs publics (lire en note 2).*

*Dans son essai, Géry DEFFONTAINES, stimulé par la confrontation de ces approches avec le résultat de ses entretiens et observations auprès de certains consultants issus du monde financier, s'est interrogé sur l'intervention en APP de professionnels issus de ce secteur, à priori, étranger à la commande publique.*

*Ce périmètre étant de notre point de vue trop restrictif, nous vous proposons d'élargir le périmètre d'intervention des APP à l'ensemble des experts et consultants sensés intervenir auprès de la Personne Publique depuis l'évaluation préalable (lire en note 3) jusqu'aux audits quinquennaux et à celui, très important, d'échéance d'un CP.*

#### Qui sont ces APP ?

*Que de grands cabinets d'avocats, notamment à consonance anglo-saxonne souvent associés au monde des affaires et de la haute finance (lire en note 4), spontanément cités pour leur haut niveau de compétence juridique y compris en droit public français et européen, puissent intervenir aux côtés de l'État, des établissements publics de santé ou des collectivités territoriales lors des procédures de PPP, est un fait ancien et connu.*

*Ces cabinets juridiques interviennent souvent aux côtés des consultants financiers que sont les cabinets d'audit (lire en note 5). Un examen attentif des références de ces firmes, et des compétences de leurs experts en*



PPP, nuance aisément certains présupposés relatifs à leur identité anglo-saxonne ou à leur apparente extériorité à la commande et au droit publics.

En amont du lancement des premiers grands projets (par exemple, le programme des prisons), des équipes venues des banques d'affaires, des banques d'investissement ou des banques universelles ou spécialisées dans les collectivités (lire en note 6) ont pu, lors de la création des PPP, conseiller des personnes publiques. Ces missions - à priori antagonistes à leur métier naturel, celui de prêteur, éventuellement d'investisseur en fonds propres et de conseiller en montages d'opérations - se présentaient alors dans une logique d'apprentissage et d'acquisition de références. Actuellement, les banques sont rarement impliquées en APP, exceptés sur certains projets lourds en termes de financement et souvent liés aux infrastructures (lignes à grande vitesse, canal Seine-Nord Europe...).

Les personnes publiques, envisageant de recourir à un contrat de type CP, se doivent d'être assistées par des experts extérieurs liés au développement de ce mode de commande publique afin de réunir les « compétences multiples à un haut degré d'expertise » (recommandation de la MAPPP, Juin 2009) requises pour toutes les phases cruciales que sont l'évaluation préalable, l'analyse des offres, le dialogue compétitif, l'attribution des contrats, leur contractualisation proprement dite et l'assistance lors de leur mise en œuvre.

De la même manière le Ministère de l'Economie et des Finances insiste sur : « l'évaluation préalable (qui) est, avec la conduite de la passation du Contrat, la phase délicate de réalisation d'un CP. Elle nécessite une somme réelle d'expertises en matière juridique, financière, comptable et technique. Il est recommandé à la Personne Publique qui envisage de conclure un CP de faire appel à des conseils extérieurs si de telles compétences lui font défaut » (circulaire du Minéfi à l'attention des Collectivités Territoriales, Mai 2012).

La technicité des attendus de la justification du recours au CP impose donc à ces personnes publiques, peu ou pas expérimentées en la matière, de compléter les compétences et expertises de leurs consultants juridiques et financiers par celles des APP technico-économiques pour atténuer le risque de requalification ou d'annulation, notamment dans le cas d'un CP envisagé sans respecter le critère d'efficacité économique.

Le régime normal de passation d'un CP est la procédure du dialogue compétitif, où les offres des groupements présélectionnés, censées répondre aux programmes des besoins exprimés, sont étudiées séparément et comparées, et peuvent évoluer grâce aux orientations dictées par la Personne Publique jusqu'à la signature du CP.

Cette procédure du dialogue compétitif exige une somme d'expertises à même de percevoir tous les enjeux techniques des offres, leur valeur économique en coût global sur de longues durées, mais aussi d'animer une phase d'attribution concurrentielle, depuis la rédaction des pièces du dossier de consultation (lire en note 7) au maintien de la tension compétitive pendant cette procédure, en utilisant toutes les ressources autorisées sans la faire basculer dans l'illégalité. Cette somme de compétences juridico-économico-technico-financière permettant la traduction des besoins de la Personne Publique en documents de consultation et d'analyse des offres, n'est forgée que par l'accumulation de multiples retours d'expérience, laquelle ne peut se retrouver chez un donneur d'ordres dont les équipes ne verront tout au plus que quelques CP au cours de leur carrière professionnelle.

## Qui sont ces APP technico-économiques ?

L'expertise apportée par ces consultants techniques et économiques aguerris est essentielle pour évaluer et formaliser pour le compte des décideurs publics, aux côtés des APP juristes et financiers, les éléments du futur CP qui vont s'appliquer sur toute la durée de vie du projet.

Ces APP technico-économiques sont souvent issus de cabinets d'expertises, d'audits et de conseils techniques, qui assurent des missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage, de quantity surveying, de cost consulting, d'économie de la construction, de project management, et de due diligence dans les secteurs de la construction, des infrastructures et de l'aménagement du territoire.

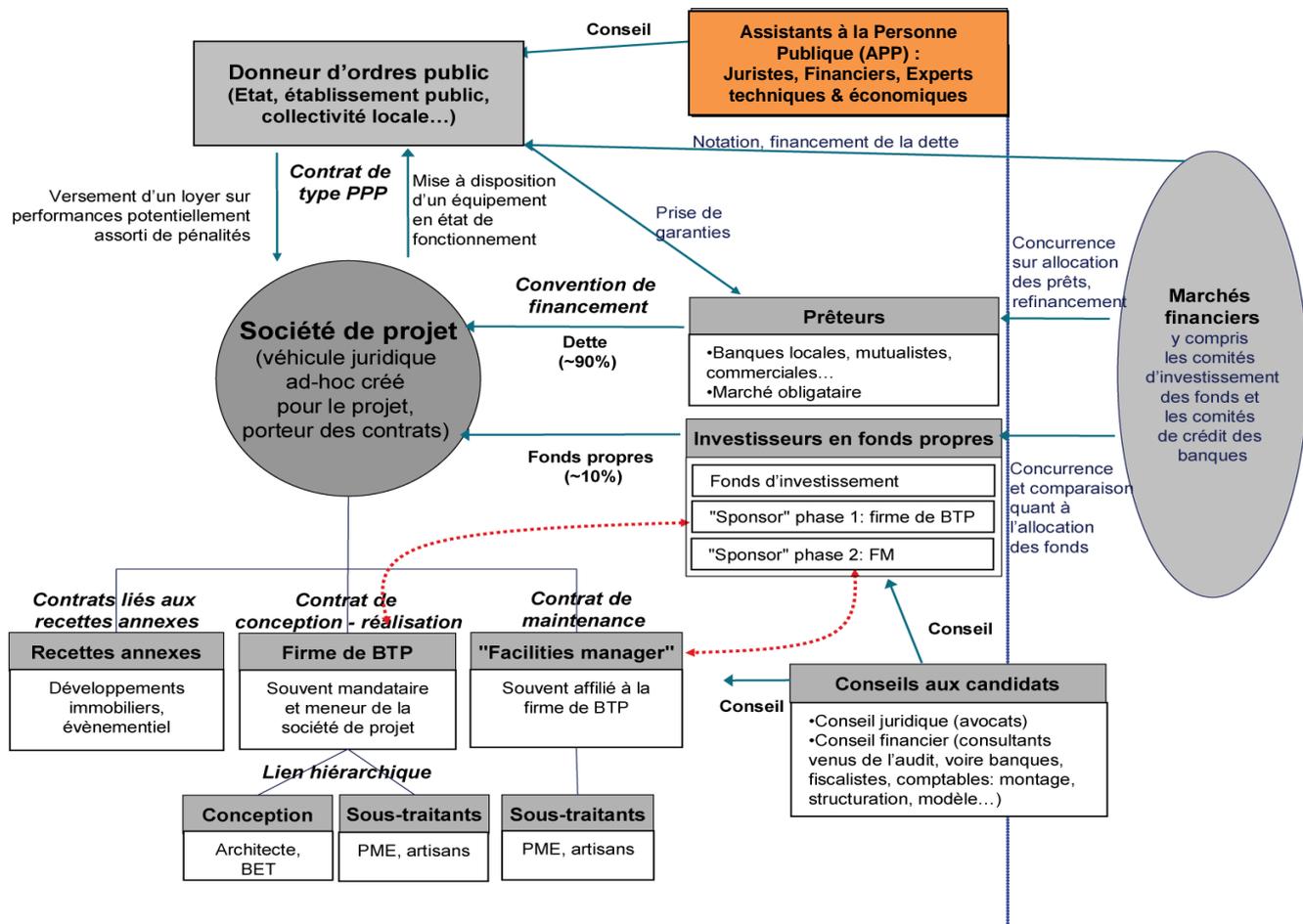


En France, ces métiers sont traités séparément (lire en note 8) et sont rarement regroupés au sein d'entités homogènes (lire en note 9). C'est beaucoup moins inhabituel dans le monde anglo-saxon (lire en note 10) qui dispose de spécialistes du secteur fournissant des services intégrés pour répondre aux problématiques de fonds. Cette prestation intégrée souvent réalisée par des intervenants à taille humaine spécialisés permet d'adapter la prestation aux drivers opérationnels et financiers de création de valeur, de diminuer les risques existants et d'évaluer les hypothèses stratégiques conditionnant les performances futures. Le facteur humain entre également en compte pour évaluer les compétences de l'équipe en place chez la Personne Publique.

Peut-être est-il utile de rappeler ici les conditions que doit remplir un contrat de partenariat (CP). Aux côtés de l'urgence et de la complexité initialement prévus, la Loi du 28 Juillet 2008 a ajouté un troisième cas de recours au CP, le bilan favorable coûts / avantages nommé justement « critère d'efficacité économique ». Il s'agit, pour la Personne Publique, de démontrer que le recours au CP présente un bilan entre les avantages et les inconvénients plus favorable dans ce cas que dans ceux d'autres formes de commande publique.

Cette analyse comparative, une fois traités les aspects financiers et les schémas juridiques envisageables, doit permettre de déterminer et d'exposer les motifs que retient la Personne Publique pour expliquer son choix de lancer une procédure de passation d'un CP. C'est naturellement là que les APP technico-économiques vont lui faire bénéficier de leurs expertises en matière d'évaluation du coût global, de mesure de la performance, de développement durable et de partage des risques.

**L'écheveau des acteurs et des relations contractuelles dans un contrat de type PPP**





Puisqu'il est impératif que chaque Personne Publique qui envisage de lancer un projet structurant doive étudier les différents modes de commande publique (lire en note 11) pour atteindre les objectifs qu'elle s'est fixé - avec, en point de mire, l'efficacité économique - il importe qu'elle prenne soin de bien choisir ses APP.

Il faut rappeler aussi que le public aura toujours accès à l'évaluation après la signature d'un engagement contractuel (lire en note 12) et que la Cour des Comptes a de grandes chances de s'y intéresser avant d'auditer le contrat lui-même. Par ailleurs, le dispositif anticorruption de la loi "Sapin II", présenté en Conseil des ministres le 30 mars dernier, prévoit de remplacer l'actuel service central de prévention de la corruption par une agence aux prérogatives et aux moyens renforcés. Les grandes entreprises, les administrations d'État, les collectivités territoriales et leurs opérateurs seront donc davantage contrôlés dans l'avenir. Raisons de plus pour la Personne Publique de soigner cette évaluation et de faire confiance à ses rédacteurs et à ceux qui vont l'accompagner dans la réussite de cet engagement long.

C'est particulièrement le cas des APP technico-économiques qui, plus que ceux chargés des finances et du juridique, sont appelés à accompagner la Personne Publique depuis l'évaluation préalable jusqu'à l'échéance du CP, en passant par les audits quinquennaux, celui (très important !) de fin de contrat, en apportant un avis extérieur aux cosignataires en cas d'arbitrage des pénalités et de rédaction de la part technico-économique d'éventuels avenants.

Si cette note d'information succincte éveille des attentes ou des questions au sein de votre entreprise ou de votre organisation, DCR Consultants se tient à votre disposition pour accompagner votre réflexion vers ce que le marché attend et ce qui pourrait vous être profitable.

Cordiales salutations.

**Denis CHAMBRIER**  
Gérant & Consultant Senior  
[denis.chambrier@dcr-consultants.fr](mailto:denis.chambrier@dcr-consultants.fr)

**Note N°1** : Géry Deffontaines (LATTS - École Nationale des Ponts et Chaussées – Université Paris Est), « Les consultants dans les PPP, entre expertise au service du client public et intermédiation pour protéger le marché », Politiques et management public, 26/06/2014

**Note N°2** : Berrebi-Hoffmann et Broussard, 2005

**Note N°3** : (re)lire à ce propos notre lettre N°36 de Mars 2016

**Note N°4** : Freshfield, Lovells, Clifford Chance, Allen & Overy, Norton Rose, Landwell, Baker McKenzie, etc... et de grands cabinets français comme, entre autres, Gide-Loyrette-Nouel, Lefevre Pelletier & Associés ou Capstan.

**Note N°5** : Ernst & Young, Grant Thornton, KPMG, Deloitte, Price Waterhouse Coopers, etc...

**Note N°6** : HSBC, Société Générale, Depfa, Dexia, etc...

**Note N°7** : avis d'appel à concurrence, règlement de consultation, état des sites, cahier des besoins, programme fonctionnel, programme technique, programme entretien, maintenance et services, performance énergétique et environnementale, etc...

**Note N°8** : Ginger-BEFS, Isiom, Idéam-Betom, C5P, Artélia, etc...

**Note N°9** : Sterling Quest Associates

**Note N°10** : Rider Levett Bucknall, McBains Cooper, Mott MacDonald, Parsons Brinckerhoff, Turner & Townsend, etc...

**Note N°11** : marché public, délégation de service public, concession de travaux, bail emphytéotique administratif, contrat de partenariat ou selon la nouvelle dénomination « marché » de partenariat, autorisation d'occupation temporaire, SEM, SEMOP, etc ...

**Note N°12** : Loi N°78-753 du 17 Juillet 1978 modifiée relative notamment à la liberté d'accès aux documents administratifs, détaillée par l'avis de la Commission d'accès aux documents administratifs le 11 Mai 2006 (Avis N°2006-2040).