

François Bergère  
Xavier Bezançon

Avec la collaboration  
de Pierre-Alix Binet



# 10 ans de PPP dans la commande publique



EDITIONS  
**LE MONITEUR**  
editionsdumoniteur.com

# Sommaire

<b>I</b>	<b>Genèse et développement du PPP</b>	<b>9</b>	<b>3</b>	<b>Des contrats pour quoi faire ?</b>	<b>103</b>
1.1.	Expériences antécédentes	9	3.1	Les originalités et les apports du contrat de partenariat	103
1.2	Motivations	13	3.2	Une analyse préliminaire précise de l'intérêt du recours au contrat de partenariat	107
1.3	Comment s'est mis en place le PPP ?	17	3.3	L'évaluation préalable du contrat de partenariat	109
1.4	Les différentes formes de PPP à ce jour	22	3.4	Des exemples de contrats	111
<b>2</b>	<b>Un premier bilan des ppp</b>	<b>25</b>	<b>4</b>	<b>Appréciation des acteurs professionnels et retours d'expériences</b>	<b>121</b>
2.1	État des lieux statistique	25	4.1	La maîtrise d'œuvre	121
2.2	Les projets pilotes et la montée en puissance du CP	27	4.2	Les entrepreneurs de BTP	122
2.3	Les projets de transports	30	4.3	Les financeurs des PPP	127
2.4	Les projets dans le secteur de la justice : prisons et tribunaux	38	4.4	Conseils juridiques et opérateurs de services collectifs	131
2.5	Les PPP dans le secteur de la Santé : hôpitaux et établissements médico-sociaux	47	<b>5</b>	<b>Premier bilan et perspectives d'avenir</b>	<b>135</b>
2.6	L'éclairage public : le secteur idéal pour le contrat de partenariat ?	56	5.1	Qu'a apporté le PPP à la gestion publique en France ?	135
2.7	Les bâtiments éducatifs : écoles, collèges, lycées	64	5.2	Les rapports officiels sur le partenariat public-privé	146
2.8	Les projets universitaires	70	5.3	L'apport conceptuel des partenariats public-privé aux autres modes de gestion	153
2.9	Les projets culturels	79	5.4	L'apport du partenariat public-privé à l'économie nationale	156
2.10	Le partenariat public-privé appliqué aux équipements sportifs	84	5.5	L'avenir du partenariat public-privé	157
2.11	Le partenariat public-privé appliqué aux technologies de l'information et de la communication	92		<b>Conclusion : Dix ans de partenariats public-privé, bilan et perspectives</b>	<b>161</b>
2.12	Les PPP du ministère de la Défense	97			
2.13	Ministère de l'intérieur : Les baux emphytéotiques et autres formules sectorielles de PPP pour les gendarmeries et postes de police	99			

### 2.3.4.3 Le cas des infrastructures de transport routier

Les projets routiers peuvent également être mis en œuvre par le moyen de PPP, qu'il s'agisse de routes de liaison à caractère départemental de déviation ou rocadés urbaines, ou même de voie express ou autoroute à réaliser par l'État. Les motivations y sont les mêmes que pour les autres secteurs : tenue des délais, du budget et objectifs de disponibilité/performance contractualisés dans la durée.

Cinq projets routiers ont ainsi été lancés par des collectivités territoriales en CP : le contournement routier Nord-Ouest de Tarbes, par le Conseil General des Hautes-Pyrénées, celui du contournement de Vichy, la route RD 120 (par le CG du Cantal) et la déviation de Beauvais-Troissereux (CG Oise). S'y ajoutent des CP lancés en ouvrages d'art (tunnel sous-fluvial de Vannes-Kérino à l'entrée du port, pont de Verdun/Garonne...).

Côté État, il faut citer la rocade urbaine L2 à Marseille et, dans un registre plus bâtementaire, des ouvrages destinés à l'exploitation (les 63 Centres d'entretien d'intervention routiers du ministère de l'Environnement et du développement durable).

### 2.3.5 Premier bilan des avantages et inconvénients des contrats de partenariat dans le secteur des transports

Peut-être plus encore que dans d'autres secteurs (projets bâtementaires en particulier), le secteur des transports recèle un potentiel d'optimisation important en mode PPP. Mais ces projets emportent également des niveaux de risque plus importants, financiers (en concession) ou socio-économiques (en CP) liés aux difficultés de prédire les niveaux de trafic/fréquentation des ouvrages, avec de nombreux cas de biais optimistes constatés au niveau international.

#### 2.3.5.1 Approche en comparaison des modes de réalisation

Le recours au CP induit une modernisation de la gestion publique par le développement d'une culture de l'évaluation et la comparaison entre les différents modes de réalisation d'un projet ; mise en évidence des coûts cachés (retards, assurances, frais de structure et de gestion, coûts de maîtrise d'ouvrage...)



**Photo 2.4** Verdun sur Garonne, pont suspendu © TDR (architecte : EGIS)

En revanche les « Benchmarks » (définition des coûts standards) sont difficiles à réaliser et les approches d'évaluation peuvent être très différentes (avantages socioéconomiques liés à l'accélération de la mise à disposition de l'actif ; coût moyen pondéré du capital vs coût de la dette publique).

### 2.3.5.2 Contrat global/périmètre du CP

- Intégration des dimensions conception, construction, maintenance et financement dans le même contrat & gestion de toutes les interfaces par le secteur privé ;
- plusieurs niveaux d'intégration du projet peuvent être envisagés pour le périmètre des missions confiées au partenaire privé, entre lesquels un choix devra être opéré : conception et travaux de génie civil/d'infrastructure ; matériel roulant et signalisation ; exploitation technique et commerciale du réseau ainsi réalisé. Ceci renvoie à des dimensions qui doivent être soigneusement analysées : capacité d'intégration de la personne publique concédante (Autorité organisatrice de transport), réglementation applicable, impact sur le niveau de concurrence attendu...

En revanche la définition d'une taille critique du projet est nécessaire compte-tenu de la complexité et du coût du montage.

### 2.3.5.3 Coût/Délais du projet

La livraison du projet en temps voulu et selon le contrat sont mieux garantis grâce au mécanisme de pénalités du constructeur. Cet aspect revêt une importance particulière pour un ouvrage de transport public urbain générateur de fortes nuisances (difficultés de circulation liées aux travaux sur la voie publique, impact sur les commerces riverains) et très « visible » pour les administrés/usagers qui sont aussi des électeurs (photo 2.5).

### 2.3.5.4 Concurrence

La compétition entre les acteurs s'apprécie sur un grand nombre de critères, parmi lesquels le critère de développement durable – obligatoire en CP – permet de s'assurer que



Photo 2.5 Centre d'entretien et d'intervention, DIR nord-ouest

sont prises en compte les problématiques de protection de l'environnement concernant notamment la qualité de vie des riverains, du patrimoine naturel et bâti, mais également la qualité de l'air ou la protection des milieux naturels et de la faune. En revanche, les grands projets ne mobilisent que les « majors », compte-tenu de la nécessaire aptitude à fournir des garanties financières importantes aux prêteurs, en particulier pendant la période de recours après la signature des contrats.

### 2.3.5.5 Financement privé

Effets de levier public : multiplication du nombre de projets permettant un effet de massification des projets, sans phasage : le PPP a ainsi permis, pour la première fois à RFF de réaliser plusieurs LGV en même temps, et d'affecter des ressources publiques libérées à court terme à d'autres projets (mais au risque de créer un effet de « bosse » les années suivantes, compte tenu de la capacité financière limitée du système ferroviaire à LT).

La raréfaction de la ressource : la raréfaction de l'offre de dette bancaire à LT a pu être jusqu'ici compensée par la possibilité d'optimiser le montage du financement grâce à la clause de financement partiel et ajustable de l'offre finale, avec affermissement de la totalité du financement après

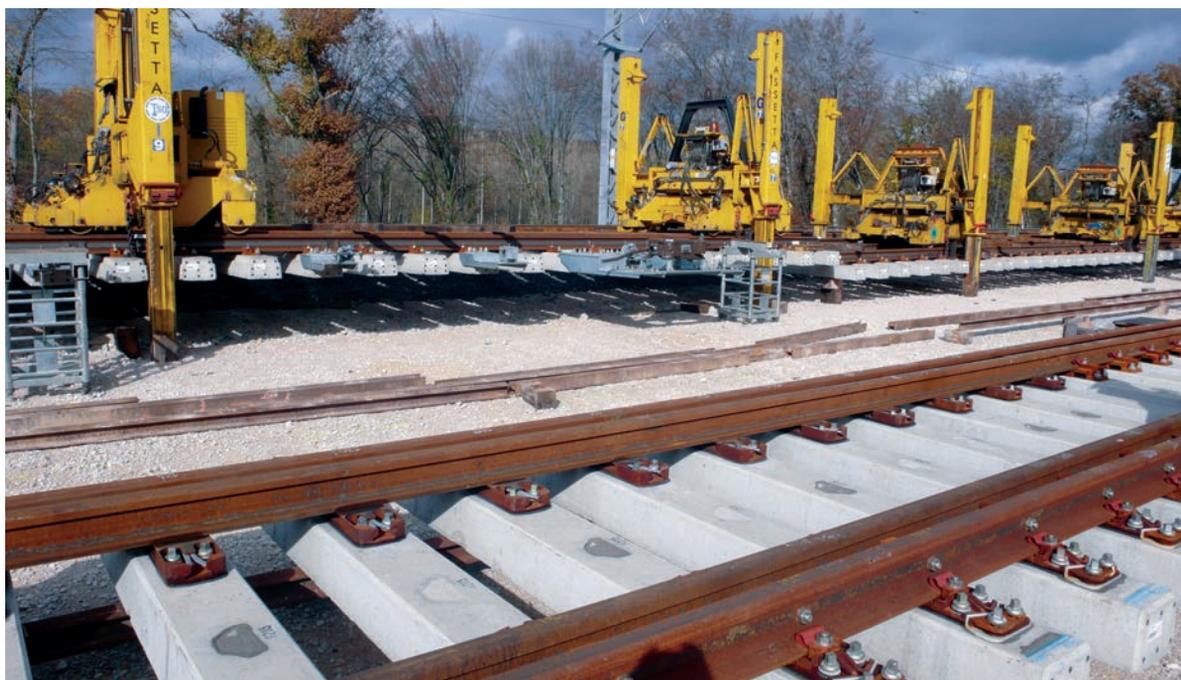
choix de l'attributaire, qui permet en outre d'introduire une « funding competition » (cas de la LGV BPL).

Ces projets d'infrastructures de transport ont en général des horizons contractuels longs, voire très longs (jusqu'à 50 ans sur la concession LGV-SEA) liés aux investissements massifs requis et à des durées d'amortissement technique et économique très longues. Les maturités des prêts ont pu être maintenues et le coût du financement en CP réduit grâce au mécanisme de la garantie offerte par la cession acceptée Dailly, la BEI et la CDC/DFE apportant une liquidité bancaire supplémentaire sur des maturités longues.

En revanche, l'aversion au risque des prêteurs a généré des demandes de garanties supplémentaires non justifiées vis-à-vis des sociétés de projet. La couverture des risques de taux et des swaps s'est révélée complexe, dès lors que la personne publique souhaite fixer les taux dès la signature du contrat, ce qui est en général le cas dans le secteur des transports (photo 2.6).

### 2.3.5.6 Interfaces

– Les acteurs sont nombreux dans le secteur des transports (présence des opérateurs historiques, organismes de régu-



**Photo 2.6** Pose de rails, LGV Bretagne Pays de la Loire

lation d'où l'obligation de clarifier les périmètres pour définir les missions à transférer au partenaire privé ;  
 – « clauses de paysage » (qui limitent la possibilité de création d'ouvrages concurrents) pour les évolutions du contrat et la définition des clauses de fin anticipée du contrat sont particulièrement complexes dans les contrats de transport. La difficulté de gestion des interfaces (fonctionnelles/géographiques) demeure, après la phase de construction, dans les projets de transport, en période d'exploitation.

### 2.3.5.7 Optimisation du projet sur le long terme

– Association du concepteur et du constructeur, dans une démarche de « coût complet de possession » de l'ouvrage (« Life Cycle Cost »/LCC), associant le mainteneur au constructeur. Sanctuarisation des coûts d'exploitation-maintenance ;  
 – intégration de la maintenance et du renouvellement sur la durée du contrat. En revanche, le référentiel technique est très exigeant et défini par les opérateurs historiques. On note également un défaut de prise de risque technologique par le partenaire privé, sur un marché qui n'est pas encore mature ;  
 – défaut de retour d'expérience sur la longue durée pour la régénération.

Mais au-delà des avantages économiques reconnus au PPP en comparaison de la MOP (accélération du calendrier de projet, et garantie de performance contractualisée), la question posée est aujourd'hui double.

#### *Au plan de la soutenabilité budgétaire*

Les collectivités publiques ont-elles encore les moyens de porter la charge financière des redevances en PPP (ou même de subventions, en mode concession) ?

La réponse est peut-être à chercher du côté de formules associant CP avec la perception d'un péage, là où c'est possible, perçu directement par la personne publique (ou par le privé, au nom et pour le compte de son co-contractant public). Cela aurait pour conséquence de retransférer le risque de trafic/fréquentation du côté de l'État -mais on peut penser que c'est un risque qui demeure mutualisable à son niveau – et de rendre consolidant au regard état des schémas qui auraient pu être considérés comme déconsolidant en concession. À l'inverse, cela permettrait d'optimiser significativement les conditions de financement tant en Fonds propres (quotité et taux de rentabilité exigé) qu'en dette, avec à la clé une capacité accrue de financement à montant de ressources publiques engagées identiques.

L'autre dimension de la question renvoie au devenir du projet Ecotaxe rebaptisé « péage poids lourds » (lui-même un

projet en CP, voir le chapitre consacré aux PPP dans le domaine des TIC), censé alimenter et financer, via l'AFITF, les projets de transport, en particulier ferroviaire et fluvial (effet de report intermodal recherché).

#### *Au plan de la liquidité bancaire*

Les PPP sont traditionnellement montés avec de la dette bancaire de LT sans recours couvrant 80 à 90 % du montant à financer ; est-ce encore possible sur les très longues durées qui caractérisent les projets d'infrastructures ?

À cet égard, en dépit du contexte récent de crise financière, les prêteurs et les investisseurs continuent à témoigner d'une motivation pour les projets d'infrastructures de transports qui n'a pas faibli, en particulier grâce au développement du recours aux investisseurs institutionnels et à la création d'une nouvelle classe d'actifs : la dette d'infrastructure.

## 2.4 LES PROJETS DANS LE SECTEUR DE LA JUSTICE : PRISONS ET TRIBUNAUX

### 2.4.1 Les spécificités du secteur justice

Le secteur de la Justice a été l'un des premiers identifiés, au titre de l'urgence d'un rattrapage quantitatif, pour la mise en œuvre des outils de la famille du PPP, avec l'adoption de la loi d'orientation et de programmation pour la Justice (LOPJ) du 9 septembre 2002. Cette loi sectorielle, ouvrant le champ de la commande publique aux formules de contrat global avec financement, visait à faciliter et accélérer la mise en œuvre d'un programme immobilier de grande envergure, pour les projets pénitentiaires, avec la construction de 13 200 places, pour une enveloppe prévisionnelle de 1.4 M €, permettant de respecter les règles pénitentiaires européennes en matière d'encellulement individuel et de douches dans les cellules.

#### 2.4.1.1 Le programme PPP pénitentiaire

Compte tenu de l'ampleur des investissements envisagés, la LOPJ prévoyait dès l'origine un recours au PPP, et plus particulièrement aux AOT-LOA (autorisation d'occupation temporaire avec location & option d'achat<sup>6</sup>), dont les modalités venaient d'être précisées par la loi d'orientation

<sup>6</sup> L'administration met à disposition du prestataire privé un terrain, et celui-ci finance et réalise, puis loue l'établissement à l'État et en assure l'entretien et la maintenance en échange de versements de loyers, au terme desquels l'État peut acheter pour une valeur symbolique l'ouvrage.

Sécurité Intérieure (LOPSI) du 29 août 2002, dans la mesure où l'outil générique « contrat de partenariat » ne verra le jour qu'un peu plus tard, à la mi-2004. Au-delà de la contrainte budgétaire, l'objectif recherché par l'État était également de poursuivre le recentrage sur les missions régaliennes constituant le « cœur de métier » de l'administration pénitentiaire, tout en continuant l'expérimentation de la gestion mixte en coût global, lancée dès les années 1990 avec le programme Chalandon.

La 1<sup>er</sup> consultation lancée, pour 4 établissements (2790 places), utilise donc le cadre de la LOPJ et l'outil AOT-LOA, et porte sur la conception, la construction, le financement et l'entretien des nouvelles prisons à réaliser, sur une durée de 27 ans. Elle a débouché en février 2006 sur la signature du 1<sup>er</sup> PPP bâtiminaire d'importance pour le compte de l'État et permis de roder les nouveaux outils : évaluation préalable (non requise en AOT, mais souhaitée par le ministère), élaboration du programme fonctionnel, dialogue compétitif et choix et pondération des critères d'admission et de sélection des offres...

À la différence de l'AOT, le recours au CP qui a pris le relais à partir de 2008 (cf. tableau *infra*) doit être justifié par une évaluation préalable, à valider par la MAPPP. Les services entrant dans le champ du CP ne sont pas limités à ceux liés à la construction du bâtiment<sup>7</sup> : ils peuvent inclure des services à la personne<sup>8</sup> tels que la fourniture des fluides, la restauration des détenus et des personnels, la « cantine des détenus », la blanchisserie – buanderie, le transport et l'accueil des familles, le transfèrement, voire des activités de travail et formation professionnelle des détenus. Dans tous les cas de figure, les services régaliens (surveillance des détenus) demeurent directement exercés par l'administration<sup>9</sup>.

À la mi-2014, il n'y a plus de nouveau projet en PPP envisagé dans le domaine pénitentiaire, mais ces perspectives limitées sont liées autant, sinon plus qu'au choix du CP – dont le retour d'expérience est considéré comme tout à fait positif par l'APIJ (cf. ci-dessous) – au choix du gouvernement

depuis 2012 de revenir sur le « tout-pénitentiaire » et la priorité donnée à l'accroissement des capacités, et de privilégier les alternatives à la détention.

#### 2.4.1.2 Les acteurs institutionnels

##### *Pour la réalisation : l'APIJ*

L'une des caractéristiques de ce secteur est l'existence d'une structure de maîtrise d'ouvrage publique forte et expérimentée : l'Agence de Maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la Justice (AMOTMJ), créée en 2001 et qui deviendra à partir de 2006 l'APIJ (Agence pour l'immobilier de la Justice). C'est cette agence qui va porter l'ensemble des opérations lancées dans le secteur pénitentiaire et judiciaire (à l'exception du Palais de Justice de Paris, porté par une structure jumelle, l'établissement public dédié EPPJP, mais qui partage la compétence technique et la ressource humaine avec l'APIJ). Cette structure, en charge opérationnelle de porter les projets jusqu'à la livraison, a dû constituer une équipe dédiée dynamique et motivée. Elle a permis une accumulation et une capitalisation de savoir-faire sur la période, s'accompagnant d'une progression rapide sur la courbe d'expérience, au prix d'une approche parfois ressentie comme très directive par les candidats côté privé. La Cour des comptes a eu elle-même l'occasion de reconnaître à plusieurs reprises « le professionnalisme et l'efficacité de l'APIJ, » ainsi que « les efforts notables de l'Administration Pénitentiaire pour améliorer son outil de pilotage<sup>10</sup> » (cf. *infra*).

La collaboration entre la MAPPP et l'APIJ s'est concrétisée au fil du temps, dès le stade des rapports d'évaluation préalable. Cette collaboration a permis notamment d'appliquer et d'enrichir la méthodologie élaborée par la MAPPP en matière de modélisation des risques. De même, l'APIJ a régulièrement impliqué ses correspondants de la MAPPP dans les commissions du dialogue, aux différentes étapes de sélection de l'attributaire et en phase de finalisation du projet de contrat.

Sur la période, l'APIJ a mené une réflexion sur l'opportunité d'un élargissement du périmètre du contrat de partenariat aux services à la personne, au-delà des services classiques dits « bâtimentaires », et la place à donner à la maîtrise d'œuvre afin de garantir la qualité architecturale contribuant ainsi à la recherche d'une meilleure efficacité du contrat de partenariat sur la durée.

<sup>7</sup> Au sens large : il a ainsi été considéré que la fourniture d'énergie et de fluides rentraient dans le champ du BEA.

<sup>8</sup> Qualifiés de « soft services » dans la littérature anglo-saxonne par opposition aux « hard services » directement lié à l'entretien de l'ouvrage support.

<sup>9</sup> Contrairement à ce qui a pu se passer en Grande-Bretagne ou dans d'autres pays de tradition anglo-saxonne, ou cette responsabilité a été transférée au partenaire privé, qui se voit des lors rémunéré sur la base d'indicateurs de performance tels que le taux d'évasion ou de suicide des détenus confiés à sa garde.

<sup>10</sup> Rapport d'enquête sur les PPP pénitentiaires, sept. 2011, sur le fondement de l'article 58-2 LOLF.

### Pour l'exploitation : la Direction de l'administration pénitentiaire (DAP)

La Direction de l'administration pénitentiaire (DAP) du ministère de la Justice délègue depuis 20 ans le fonctionnement courant (exploitation et maintenance) de ses établissements au travers de « conventions de Gestion Déléguée ». C'est à partir de 2007 que la DAP a décidé de créer<sup>11</sup> une mission, pilotant un réseau pour le suivi et le contrôle des nouveaux contrats signés (CP et AOT). La Mission de la gestion déléguée (MGD) assure le pilotage général des contrats : elle est associée à la conception/passation des contrats par l'APIJ, puis assure le contrôle de l'exécution, le suivi financier et budgétaire après la mise à disposition des ouvrages, ainsi que la formation/information du réseau, le tout avec une équipe restreinte, aujourd'hui composée de 8 personnes. En 2013, la MGD assurait le suivi de 51 établissements pénitentiaires (sur un total de 191), pour un peu plus de 30 000 places soit 50 % de la capacité de détention du parc. Le nombre d'établissements en gestion déléguée est en hausse depuis 2009 (+24 %), mais correspond pour l'essentiel à des marchés à MT (5 à 7 ans) couvrant la fourniture de services de restauration,

maintenance, fluides et énergies, formation professionnelle passés sur des établissements existants. Seuls 3 contrats (correspondant aux trois lers lots) sur 18, et 7 établissements sur 51 relevaient de l'approche globale PPP incluant la réalisation et le financement sur une longue durée (env. 30 ans).

Les principales missions effectuées par les cocontractants sont les services sur l'immobilier et de manière prépondérante, les services à la personne. Une des inquiétudes de la DAP est que le nombre d'acteurs très restreints dans ce secteur ne déséquilibre les conditions de négociation.

Les dépenses annuelles liées à ces établissements délégués s'élèvent à 400 millions €/an – dont près d'un tiers (115 M €) de loyers pour les PPP – représentant 36 % du budget de fonctionnement de la DAP. Les seuls PPP pèsent donc aujourd'hui autour de 10 % de ce budget de fonctionnement, part qui devrait continuer à croître avec la livraison des prochains lots A et B prévus à partir de 2015.

Pour gérer ces contrats, la DAP s'est dotée d'une stratégie de contrôle à l'aide d'outils structurés autour de 3 axes (autocontrôle prévu dans les contrats, contrôle interne et contrôle externalisé à des cabinets sur les domaines plus techniques : restauration, maintenance, performance, etc.). Le coût du contrôle est chiffré à 10 millions € pour la DAP, et correspond un ratio de 2 % du montant facturé (l'impact des pénalités n'est pas pris en compte dans ce ratio) (tab. 2.4).

<sup>11</sup> Suite notamment aux premières observations critiques de la Cour dans son rapport public thématique de janvier 2006 : « Garde & réinsertion : la gestion des prisons ».

**Tab. 2.4** Projets réalisés et en cours

Pouvoir adjudicateur	Objet	Outil	Investissement (en M € HT)	Notification	Titulaire/ mandataire du groupement
Ministère de la Justice / APIJ	1 <sup>er</sup> lot (4 prisons : Roanne, Nancy, Lyon-Corbas, Béziers), 2 790 places	AOT-LOA	178	Février 2006	Eiffage
Ministère de la Justice / APIJ	2 <sup>e</sup> lot (3 prisons en AOT-LOA : Poitiers, Le Havre, Le Mans), 1 690 places	AOT-LOA	155	2007	Bouygues
Ministère de la Justice / APIJ	3 <sup>e</sup> lot (3 prisons : Réau, Nantes, Lille-Annoëullin), 2 030 places	CP	200	20 févr. 2008	Bouygues
Ministère de la Justice / EPPJP	TGI Paris	CP	563	15 mars 2012	Bouygues
Ministère de la Justice / APIJ	Palais de justice de Caen	CP	34	27 déc. 2012	Natixis
Ministère de la Justice / APIJ	Lot A de prisons (tranche ferme : Valence, Lyon ; tranche conditionnelle : Lutterbach)	CP	320	28 déc. 2012	Spie Batignolles / GEPSA
Ministère de la Justice / APIJ	Lot B de prisons (Beauvais)	CP	90	28 déc. 2012	Spie Batignolles / GEPSA
Ministère de la Justice / APIJ	Reconstruction de la maison d'arrêt de la Santé	CP	180	Mai 2014	GTM Bâtiments (Vinci)

Cinq PPP, dont 3 contrats de partenariat, ont déjà été signés par l'APIJ dans le domaine pénitentiaire au nom et pour le compte du ministère de la justice :

– le 1<sup>er</sup> : le 23 février 2006, un contrat de type AOT/LOA signé avec la société OPTIMEP4, filiale à 100 % du groupe Eiffage, portant sur le financement, la conception la construction, l'entretien, la maintenance et la mise à disposition sous la forme d'une location de quatre établissements pénitentiaires dans les départements de la Loire, du Rhône, de la Meurthe-et-Moselle, et de l'Hérault. À ce jour, les quatre établissements ont été bâtis. Ils sont tous en exploitation ;

– le 2<sup>e</sup> : le 12 octobre 2006, un contrat de type AOT/LOA signé avec la société Thémis, filiale de sociétés du groupe Bouygues, Dexia et Royal Bank of Scotland. Ce contrat porte sur le financement, la conception la construction, l'entretien, la maintenance et la mise à disposition sous la forme d'une location de trois établissements, pénitentiaires dans les départements de la Vienne, de la Sarthe et de la Haute-Normandie. À ce jour, les 3 établissements ont été livrés ;

– Le 3<sup>e</sup> : le 20 février 2008, sous la forme d'un contrat de partenariat, signé avec la société Théia, filiale de sociétés du groupe Bouygues, Dexia et Royal Bank of Scotland. Ce contrat porte sur le financement, la conception la construction, l'entretien, la maintenance d'établissements pénitentiaires et des prestations annexes de services à la personne dans les départements du Nord, de la Loire-Atlantique et du Nord. Les travaux ont été livrés en 2013-14 ;

– le 4<sup>e</sup> : Palais de justice de Paris en février 2012 en CP avec le groupement dont Bouygues Bâtiment Ile-de-France est mandataire et le cabinet Renzo Piano en architecte ;

– le 5<sup>e</sup> : Lot de prisons A (Valence, Riom, Lutterbach) et B (Beauvais), signé en décembre 2012, seules les tranches Valence & Riom du lot A étant finalement engagées, ainsi que le lot B.

Le CP relatif à la Réhabilitation de la Prison de la Santé devait être signé fin 2014, après approbation du projet final par la MAPPP et la Direction du budget.

#### 2.4.1.3 La pertinence du recours aux PPP dans le secteur

Évaluation *ex-post* des coûts de construction : la comparaison entre les modes conception-réalisation (utilisés pour la plupart des projets non réalisés en PPP) et le PPP (sous sa forme AOT ou CP) fait apparaître un coût de 2450 à 2650 €/m<sup>2</sup> pour les opérations réalisées en 2008, qui se révèle supérieur de l'ordre de 7 à 8 % au niveau observé en

conception-réalisation (les surcoûts appréciés à la place sont moins faciles à comparer du fait de différences majeures de programme). Ce surcoût est vraisemblablement lié pour une part à la provision pour transfert de risques mise en place par les constructeurs en PPP et pour l'autre au choix de matériaux et solutions plus durables, permettant de diminuer à moyen terme les coûts d'entretien-maintenance, même si ce dernier point doit encore être étayé dans les années qui viennent, faut de retour d'expérience suffisant à ce jour.

Le recours au PPP a par ailleurs permis de tenir les délais de construction -livraison pour l'ensemble des programmes lancés, sensiblement plus courts que dans le cas des opérations similaires lancées en mode MOP (cf. interview du Directeur de l'APIJ, *infra*).

#### 2.4.1.4 Le cas des palais de justice

Seules deux opérations concernant des palais de justice ont été menées en PPP, il est vrai pour des montants très importants pour la première d'entre elles.

##### TGI Paris

Le projet, également connu sous le nom de « Palais de justice de Paris », doit être réalisé dans des délais très contraints, avec l'option affichée de réaliser une partie du projet sous la forme d'une tour de grande hauteur. Sur une emprise au sol de 17 500 mètres carrés environ, le futur palais de justice permettra de mettre à la disposition des magistrats 90 salles d'audience, une salle de colloques de 250 places, et une grande salle des pas perdus.

Pour ce faire, l'Établissement Public du Palais de Justice de Paris (EPPJP), qui porte le projet pour le compte du ministère de la Justice, a souhaité s'appuyer sur un partenaire privé, chargé de concevoir, préfinancer, réaliser et entretenir l'ouvrage et de prendre en charge des services non « bâtimentaires » dans le cadre d'un contrat de partenariat (fourniture des fluides, nettoyage et gestion des déchets, accueil et sécurité incendie). La durée du contrat de partenariat est fixée à 27 ans à compter de la date de prise de possession des bâtiments, la durée totale de la phase de conception/construction devant être de 57 mois (4 ans et 9 mois). À noter que les enjeux architecturaux, urbanistiques et symboliques, ainsi que l'enjeu lié à l'association des collectivités locales dans le choix du projet architectural, ont conduit l'EPPJP à lancer une procédure unique visant à attribuer au partenaire la totalité de la conception, mais avec l'obligation



**Photo 2.7** Prison réalisée en PPP

pour chaque candidat de présenter plusieurs architectes au stade des candidatures.

Ce choix, s'il a permis aux candidats de proposer un panel plus large de solutions architecturales qu'en contrat de partenariat « classique » où chaque candidat ne présente en général au sein de son équipe qu'un seul concepteur du projet architectural et une seule solution architecturale, entraîne bien entendu un coût accru, qui ne permet pas de le généraliser à d'autres projets. Au-delà la taille de l'opération, la complexité accrue induite par cette internalisation du concours d'architecture et le niveau d'indemnisation retenu pour dédommager les candidats non sélectionnés à l'issue du dialogue compétitif n'ont pas permis d'admettre plus de 2 consortiums à concourir. On peut néanmoins considérer que le dialogue a tenu ses promesses d'optimisation du projet envisagé et débouché sur une solution architecturale qui était à la fois la meilleure au regard des critères

économico-financiers et, de l'avis unanime des spécialistes réunis dans la commission du dialogue, à la hauteur du caractère emblématique d'un tel ouvrage (aidée en cela par la forte pondération de ce critère d'attribution dans le total (25 %). Le budget des travaux (hors frais financiers intercalaires, hors taxes) s'élève à 563 M € pour une prévision de loyers cumulés de l'ordre de 2.2 M € courants HT, ce qui en fait un projet hors normes à tous égards.

Le projet a été mené sur un rythme soutenu à partir du moment où l'autorité politique a fait le choix de son implantation aux Batignolles (discours du Président de la République le 29 avril 2009).

Le CP, signé en février 2012, a failli être remis en cause peu après : s'étonnant du caractère tardif de cette signature, quelques mois avant les élections nationales qui virent l'alternance au sommet de l'État, la nouvelle ministre décida de confier une mission d'audit relative au déroulement du projet

à l'Inspection Générale des Services Judiciaires. Au final, cette mission établit tant le caractère équilibré du contrat signé que la difficulté de revenir en arrière, pour des raisons à la fois financières et d'organisation et le projet fut confirmé.

Mais sa mise en œuvre du projet a été ensuite perturbée en 2013-2014 par les recours introduits par l'association « Justice dans la Cité » regroupant les avocats du barreau de Paris opposés au projet de délocalisation de la Cité vers le site retenu des Batignolles, illustrant la fragilité du financement bancaire de ces montages au risque juridique d'annulation/résiliation. Les banques sont en effet très réticentes à autoriser le tirage des crédits tant que cette perspective, même très improbable demeure pour cause de recours devant les juridictions administratives. Au cas d'espèce, le chantier s'est interrompu près de 8 mois de juillet 2013 à avril 2014, avant de reprendre, suite à l'arrêt de la CAA de Paris rejetant ledit recours le 8 avril 2014.

### TGI Caen

La réhabilitation-extension du Palais actuel s'étant avérée à la fois coûteuse et problématique, l'APIJ a souhaité procéder à la construction d'un nouveau Palais de Justice de Caen situé sur le site de la presqu'île, qui regroupera le tribunal de grande instance de Caen, ainsi que d'autres juridictions du 1er degré (tribunal d'instance et éventuellement Conseil des Prud'hommes). Au-delà des prestations classiques des prestations de maintenance et de GER (gros entretien et renouvellement), le contrat signé en décembre 2012 inclut d'autres prestations dont l'achat des fluides et la sécurité incendie. À noter que l'attributaire en est une société de crédit-bail du groupe BPCE, ce qui a facilité les discussions de nature financière et la mobilisation des financements pour ce projet de taille moyenne, l'investissement étant de 25 M € (en € constants) et d'une durée de 27 ans plus la période de construction du bâtiment.

Là aussi, la procédure de ce projet a été suspendue au cours de l'été 2012 par la nouvelle ministre de la Justice. La ministre, initialement réticente à l'égard du mode opératoire PPP en général, a finalement considéré au cas d'espèce, que l'urgence du projet ne permettait pas de remettre en cause le résultat de la consultation, le besoin étant clairement identifié et aucune solution alternative crédible n'étant disponible pour reprendre le projet en maîtrise d'ouvrage publique.

## 2.4.2 Les premiers retours d'expérience

### 2.4.2.1 La transmission des ouvrages à la DAP à la livraison

Le transfert entre administration « constructrice » et service administratifs chargés de l'exploitation d'un ouvrage et

de l'historique du dossier et des relations avec le partenaire privé est toujours un moment critique. La DAP est systématiquement associée par l'APIJ aux opérations de livraison/mise à disposition des ouvrages pénitentiaires, qui déterminent le début de la période d'exigibilité des loyers et l'acceptation de la cession Daïlly. La DAP a par ailleurs mis en œuvre depuis 2009 des contrats de type « performantiel », avec obligations de résultat traduites par un ensemble d'indicateurs<sup>12</sup>. Ce système a été généralisé à l'ensemble des établissements en gestion déléguée en 2010, entraînant un changement culturel important pour les personnels publics. La performance d'un service est mesurée par un ou plusieurs indicateurs en contrat de PPP :

- la définition du service ;
- les indicateur(s) de performance (conversion des objectifs généraux en résultats attendus) ;
- la valeur de référence (résultats attendus) ;
- la mesure de l'indicateur (mode de calcul des résultats) ;
- la plage de tolérance (abaissement des résultats attendus) et le délai de tolérance (délai pour l'atteinte des résultats) ;
- le seuil de pénalisation (mode de calcul de la pénalisation) ;
- et la pénalisation courante (montant de la pénalité encourue).

Un observatoire des pénalités a été créé, qui suit les tendances. On constate qu'il y a une hausse des pénalités ces dernières années, non que les cocontractants soient moins performants, mais du fait d'une meilleure expertise de la DAP, entraînant donc un suivi plus minutieux et une meilleure application des règles de pénalités du contrat. Il reste que le montant des pénalités appliquées, demeure marginal (de l'ordre de 1 % du montant des loyers facturés en 2012), soit très en –deçà, et du niveau théorique des pénalités encourues, et de ce que permettrait la part non-garantie du loyer financier après cession-acceptation Daily (c'est-à-dire la part correspondant aux fonds propres et à la dette en risque « projet »). Mais en dépit de l'apparente modestie de ces pénalités, les partenaires privés y sont très sensibles et cet outil semble réellement mettre le partenaire sous tension.

### 2.4.2.2 Bilan et retour d'expérience en période d'exploitation

#### Observations sur l'immobilier

On a pu observer des défauts de construction, souvent causés par l'exigence de tenue des délais de livraison (phénomène d'accélération en fin de chantier). Les litiges

<sup>12</sup> Cahier des charges performantiel très complet de 160 pages.

apparaissent tardivement durant l'exploitation et sont générateurs d'indisponibilités de locaux, la difficulté résidant dans l'identification du responsable de ces défauts.

### EXEMPLE

– Défaillance du système de vidéosurveillance (AOT-LOA Lot 1 MA Lyon Corbas), du système des barrières hyperfréquence (AOT-LOA Lot 1 CD Roanne) ;  
 – problèmes d'infiltrations et d'étanchéité des bâtiments (AOT-LOA Lot 2 CP le Havre) ;  
 – reprise des résines des cabines de douche des cellules sur les quatre établissements du Lot 1 AOT-LOA, entraînant trois ans de travaux par établissement.

Les demandes de modification ou de travaux supplémentaires sont complexes à gérer (comment caler le périmètre des avenants sans remettre en cause l'équilibre du contrat et de la mise en concurrence ?), avec difficulté de recourir à des tiers.

Inversement, l'engagement performantiel à long terme du partenaire privé l'amène à améliorer la conception des locaux techniques de façon à en optimiser l'entretien-maintenance.

On peut citer le cas de la prison de Lille-Annœullin, où ont été installées dans les cellules des douches en béton étanche, procédé plus coûteux, mais résistant mieux sur la durée.

### Observations sur l'exploitation

Il reste difficile pour la DAP de comparer la qualité d'exploitation de ses établissements en MOP et en PPP, car les niveaux de GER ne sont pas les mêmes.

Les services à la personne n'ont pas d'utilité économique d'être maintenus sur toute la durée du contrat. Il faut donc décorrélérer ces services de la durée du contrat global.

Il convient de contractualiser le plan de GER, car pour l'instant, aucun document ne stipule exactement le rendu du bâti à la fin du contrat.

Les coûts complémentaires liés à la dégradation des équipements sont parfois exagérés. (ex : 10 000 € prévus contractuellement pour le remplacement d'un poste de TV).

À l'inverse, le plus grand professionnalisme du privé est reconnu en matière de restauration (prise en compte des normes d'hygiène, santé publique et régimes spéciaux pour

### EXEMPLE

#### INTERVIEW J-P WEISS, DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'APIJ DE 2007 À 2013

Le 1<sup>er</sup> constat qu'on peut faire tient à la **rapidité de la mise en chantier en PPP**. Les entreprises en compétition vont en effet très loin dans les études pendant la procédure de Dialogue Compétitif, ce qui leur permet d'être tout de suite opérationnelles à la signature du CP. En moyenne, on constate que **les délais en MOP sont supérieurs d'un an au départ au délai en CP**, même si la bonne qualité, des équipes APIJ **lui permet de tenir globalement les délais**.

Le transfert des risques Il s'est produit à deux occasions des risques majeurs pour lesquels l'outil PPP a été très utile :

1) Le site de Nantes : des centaines d'explosifs ont été découverts en cours de chantier dans le sous-sol, et ce malgré un certificat d'absence de risque pyrotechnique par le vendeur du terrain (ministère de la Défense). Le partenaire privé (Bouygues) a géré cette situation qui a entraîné une interruption de chantier pendant un an ! Alors que les risques potentiels étaient estimés à plusieurs dizaines de M €, l'État (Le partenaire public) a fait valoir qu'il ne s'engageait pas contractuellement sur ce certificat de

dépollution. Au final, une indemnité de 7 M € seulement a été versée (imputée au ministère de la Défense au titre de sa faute directe avérée) : Le partenaire public a été bien protégé par le PPP. Ce cas illustre le fait que le surcoût CP est au moins en partie dû à sa fonction d'« assurance » contre ce genre d'aléas ;  
 2) sur le site du Havre, c'est un risque du sous-sol qui s'est matérialisé, avec la découverte d'une énorme cavité non identifiée par sondages. Le partenaire privé n'a rien demandé à l'État et a pu rattraper son retard (au final : 0 jour de retard). En MOP cela aurait coûté autour 10 M € et 6 mois de retard ;  
 3) sur le site de Réau, la réalisation du poste centralisé a mis en évidence un défaut de visibilité sur les parcours des détenus, qui a conduit le partenaire public à exiger du privé une reprise lourde de travaux. En mode classique le maître d'ouvrage public aurait approuvé les plans de réalisation ne permettant pas de constater ce défaut et aurait dû en assumer le surcoût de rectification. Dans chacun de ces cas, l'APIJ a renforcé son équipe de surveillance et de qualité

pour s'assurer qu'il n'y ait pas d'ajustement à la baisse en contrepartie sur ces aspects qualitatifs.

Les audits ex-post de bâtiments pénitentiaires construits respectivement en PPP et en Construction-Réalisation ne montrent pas de différence majeure en termes de résultats.

Ceci tient d'abord à la vigilance des partenaires publics et à la qualité des chantiers côté privé. On peut cependant regretter que les Structures de projet (SPV) ne soient pas assez conçues dans leur actionnariat et leur management dans le but d'optimisation de l'ensemble sur la durée. En période de construction, le Responsable de la SPV est un homme de la construction, donc moins sensibilisé à la nécessité de mettre les moyens pour optimiser la phase suivante d'exploitation/entretien. La société de projet privée se borne trop souvent à renvoyer les risques en « back-to-back » sur le constructeur et le mainteneur. Il faudrait plus de substance de maîtrise d'ouvrage et de capitalisation dans la SPV.

les détenus) ou de cantine (choix élargi à plus de 750 références de produits proposés à la vente en gestion déléguée, contre 400 en gestion publique).

### Observations sur la contractualisation

La complexité des indicateurs et des clauses du dispositif contractuel nuit à l'efficacité de l'outil. Partout où c'est possible, il est important de simplifier leurs définitions et calculs. L'incompréhension des calculs de loyers nuit au contrôle du contrat à l'échelon local de l'établissement concerné, d'où la nécessité de remonter au niveau régional (unités de gestion déléguée ou national (MGD)), et ce, malgré un dispositif de formation renforcé.

Il y a encore parfois des imprécisions contractuelles préjudiciables, notamment pour les premiers contrats (AOT-LOA 1 et 2).

### Observations sur le pilotage

Une gouvernance forte de l'administration est indispensable, tandis que les systèmes d'informations doivent encore être améliorés.

À l'heure actuelle, il n'y a pas de contentieux, car c'est un choix de la DAP : la recherche de dialogue prévaut. La capitalisation des retours d'expérience et l'élaboration de benchmarks passeront par la constitution d'une base de données sur les contrats actuels, avec clarification des dispositions contractuelles pouvant laisser place à interprétation et à désaccord, suppression des dispositions qui s'avèrent non productives ou efficientes et l'ajout de dispositions remédiant aux insuffisances constatées.

Il reste que la DAP est probablement l'une des administrations les plus avancées en terme de retour et de capitalisation d'expérience sur la mise en œuvre opérationnelle des contrats de PPP, et disposée à comparer ses pratiques et ses expériences avec celles des autres services ou administrations. Un plan de progrès est d'ailleurs en cours de réflexion, construit sur la base de 4 types d'indicateurs : qualitatif, social, économique, environnemental, dans le but de mieux négocier avec le partenaire et de réduire les coûts du contrat.

### 2.4.3 Les critiques de la Cour des comptes : la rigidification des budgets de la Justice liée à l'effet PPP et la difficulté de comparer gestions publique et privée

Dès 2010, un rapport de la Cour indique que « le coût des loyers représente une charge exigible qui ne peut être diminuée par une mesure budgétaire. Le budget de l'admini-

nistration devient donc plus rigide », avec à la clé un risque de voir s'installer un système à deux vitesses, avec des prisons de 1<sup>re</sup> classe et d'autres de 2<sup>e</sup> classe. La garantie de paiement contractualisée sur longue durée en mode gestion déléguée conduit ainsi à restreindre tendanciellement les moyens budgétaires affectés au secteur public en gestion traditionnelle.

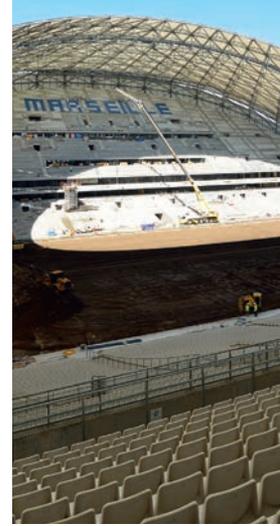
La décision de recourir massivement au PPP a permis d'échapper aux contraintes immédiates du financement budgétaire classique des investissements de l'État et de sécuriser sur la durée l'effort de construction et d'entretien-maintenance nécessaire. Mais elle pose la question de la soutenabilité budgétaire de cette démarche à long terme. Les dépenses de loyer liées aux PPP ont connu et devraient continuer à connaître une vive croissance dans les prochaines années, avec les livraisons<sup>13</sup> prévues jusqu'en 2015. En € constants 2011, hors indexation, et pour les seules opérations déjà lancées, la Cour estime qu'elles passeront de 95 M € en 2010 à 567 M € en 2017 soit une multiplication par six. La part des dépenses incompressibles de l'Administration Pénitentiaire est désormais supérieure à 50 % d'un budget, lui-même en forte augmentation.

Mais plusieurs développements viennent limiter la portée de cette critique :

– le nouveau régime institué par le décret en Conseil d'État n° 2012-1093 du 27 septembre 2012, en réponse à cette légitime préoccupation et qui précise qu'un PPP pour l'État ou un établissement public ne peut désormais être signé qu'après transmission d'une étude dite de soutenabilité budgétaire et l'accord officiel des ministres de l'économie et du budget. Au-delà du coût budgétaire total du projet et du besoin annuel de crédits budgétaires en AE et en CP destinés à couvrir, sur toute la durée du contrat, les dépenses d'investissement, de financement et de fonctionnement<sup>14</sup>, l'étude de soutenabilité doit décrire les hypothèses prévisionnelles d'indexation des prix, illustrées par des tests de sensibilité sur le montant des loyers et estimer pour au moins l'année suivant la prise de possession la part des crédits du programme et de la mission consacrée à des loyers PPP déjà contractés. Elle doit aussi inclure les informations utiles à l'appréciation de l'incidence du projet sur les comptes publics (comptabilisation éventuelle dans le déficit et la dette des APU au sens maastrichtien), la description du projet immobilier (uniquement pour l'État et ses opéra-

<sup>13</sup> Rappelons que le 1<sup>er</sup> loyer est exigible à compter de la livraison et mise en service opérationnelle de l'ouvrage.

<sup>14</sup> ainsi que le droit à l'exercice du dédit contractuel.



Le contrat de partenariat institué par l'ordonnance du 17 juin 2004 constitue un développement original dans le paysage de la commande publique, tout en renouant avec une tradition ancienne de notre pays, d'association du privé à la mise en œuvre d'infrastructures publiques.

En 10 ans, l'outil - et ses déclinaisons sectorielles sous forme de baux emphytéotiques administratifs et hospitaliers - a permis de mettre en œuvre plusieurs centaines d'ouvrages et équipements publics, faisant de la France un leader européen dans ce domaine. Tous les grands secteurs de l'action publique ont été couverts : défense, justice, hôpitaux, infrastructures de transport, bâtiments d'enseignement et administratifs, équipements sportifs, éclairage public, etc.

Cet ouvrage a pour ambition de montrer concrètement les premiers retours d'expérience sur ces projets, au-delà des controverses et débats parfois teintés d'idéologie qui ont accompagné la naissance du Partenariat Public-Privé. Agrémenté de nombreuses illustrations et des témoignages des participants à ces opérations, qu'ils soient maîtres d'ouvrage, partenaires privés, architectes ou maîtres d'œuvre, juristes ou financiers, il explique en quoi cet outil apporte des réponses aux maux bien connus de la commande publique traditionnelle : dérapage des coûts et des délais de construction, absence de visibilité sur le coût global d'un ouvrage sur la durée, maintenance et entretien défailnants...

Les auteurs ont participé chacun de leur côté à cette aventure depuis ses origines, l'un dans le secteur privé, l'autre côté public, ce qui donne un regard croisé d'une grande richesse.



**François Bergère**, conseiller-maître à la Cour des comptes, a été, de sa création en 2005 jusqu'à mai 2014 responsable de la Mission d'Appui aux Partenariats Public-Privé (MAPPP) au ministère de l'Économie et des Finances.



**Xavier Bezançon** : Délégué général des Entreprises Générales de France-Bâtiments Travaux Publics, docteur en droit, auteur de plusieurs livres sur le PPP, dont *2000 ans d'histoire du PPP*.

ISBN 978-2-281-13018-8



9 782281 130188

EDITIONS

**LE MONITEUR**

editionsdumoniteur.com