

Chaire Economie des Partenariats Public Privé

Institut d'Administration des Entreprises de Paris – IAE de Paris 1 Sorbonne

Bulletin n°5- Septembre 2011

L'édito

L'actualité des partenariats public-privé est riche et diverse. Cette actualité ne concerne pas uniquement – et heureusement – les ^{nièmes} rebondissements judiciaires concernant les soupçons de favoritisme et de corruption dans les marchés publics, même si force est de le reconnaître, les pratiques illicites de tous ordres continuent d'exister. Ainsi, Le 7 juillet dernier, le Ministre de la Justice a inauguré le centre pénitentiaire de Lille-Annœullin qui est le premier Contrat de Partenariat, réunissant les compétences de gros œuvre et les prestations de services. Même si depuis 30 ans, l'administration pénitentiaire a largement eu recours à la gestion déléguée des services publics (blanchisserie, restauration etc.), le centre pénitentiaire de Lille marque une étape supplémentaire dans les relations publiques-privées dans un secteur sensible en raison des enjeux de sécurité grâce à l'existence d'outils contractuels adaptés.

Autre actualité récente, le 26 août 2011 est paru au Journal Officiel, le *décret n° 2011-1000 du 25 août 2011* modifiant certaines dispositions applicables aux marchés et contrats relevant de la commande publique. Parmi ces modifications, le décret introduit dans le CMP (art 73) la possibilité de conclure des contrats globaux associant soit la conception, la réalisation et l'exploitation ou la maintenance, soit la réalisation, l'exploitation ou la maintenance pour satisfaire des objectifs chiffrés de performance. Cette disposition concerne tout particulièrement les contrats de performance énergétique (les CPE, institués dans les lois Grenelle I et II). Mais plus généralement, cette disposition peut concerner tous les contrats comportant des engagements de performance mesurables portant sur les niveaux d'activité, de qualité de service, d'efficacité énergétique ou d'incidence écologique. Il s'agit d'une réelle évolution, dérogeant au

principe de l'allotissement, ce qui, dans le cas des CPE est nécessaire, en raison du fort degré d'intégration des prestations autour des engagements en termes de performance. Ce faisant, les conditions de l'arbitrage entre Marché Public et Contrat de Partenariat sont modifiées : les deux dispositifs se rapprochent, même si l'interdiction du paiement différé, qui constitue une différence majeure entre les deux formes de PPP, est maintenue pour les Marchés Publics. Pour les chercheurs de la chaire EPPP, cette actualité récente est particulièrement stimulante. Elle confirme, si besoin était, que nos thèmes de recherche – qu'il s'agisse de l'arbitrage entre les différentes formes de PPP, des Contrats de Performance Énergétique ou encore de la corruption dans les Marchés Publics - sont pertinents, mais surtout qu'il reste encore beaucoup à faire pour améliorer la compréhension théorique et empirique de l'économie des partenariats public-privé.

Carine Staropoli

*Maître de Conférences
Université Paris I*

*Directrice scientifique
adjointe de la Chaire
EPPP*



A noter

Prix

"Organizing Prisons through PPPs", co-écrit par Stéphane Saussier, a reçu le prix du meilleur article de la division "Public and Non-Profit" de l'Academy of Management qui a eu lieu à San Antonio, Texas du 12 au 16 août 2011.

Soutenances de thèse

Jean Beuve, doctorant à la Chaire EPPP, soutiendra sa thèse intitulée "Reputation in Formal Dealings and Contractual Dynamics. Four Essays on Contract Economics", le 8 novembre 2011 (heure et lieu à venir).

Julie de Brux, doctorante à la Chaire EPPP, soutiendra sa thèse intitulée "Creation and allocation of surplus in public-private contractual arrangements. An economic analysis", le 25 novembre 2011 à 9h30 à l'IAE de Paris I.

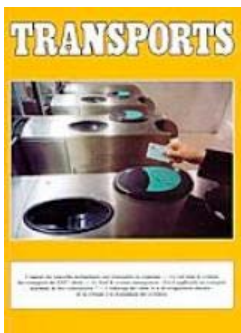
Quelques publications et documents de travail récents

Pour obtenir une copie des publications: simonporcher@hotmail.com

Miguel Amaral est économiste à l'Autorité de Régulation des Activités Ferroviaires (ARAF), **Stéphane Saussier** est professeur à l'IAE Paris et **Anne Yvrande-Billon** est maître de conférences à l'Université Paris I, actuellement en détachement à l'Autorité de la Concurrence.



Julie de Brux est doctorante à l'IAE Paris et chez Vinci, **Claudine Desrieux** est maître de conférences à l'Université Paris 2 et **Vincent Piron** est consultant.



Aude Le Lannier est en post-doctorat à la chaire EPPP.



The Impact of the number of bidders on auctions' results: the case of local transportation in London, Journal of Transport, Economics and Policy, à paraître.

Dans cet article, les auteurs s'intéressent à la relation entre le coût et le nombre de participants à l'appel d'offres pour les contrats de transports locaux à Londres. En utilisant une base de données originale de 806 appels d'offres sur différentes lignes de bus, les auteurs montrent qu'un nombre plus élevé de participants à l'appel d'offres est lié à un coût de service moins important. Ce résultat, en plus d'être un des rares tests empiriques sur la question, a des implications importantes en matière de recommandations de politique économique, particulièrement pour les pays dans lesquels peu d'entreprises participent à l'appel d'offres. Les résultats montrent ainsi que l'allotissement des réseaux de transport urbains peut être une source de réduction des coûts.

Risques, Choix des Projets à Réaliser et Choix Contractuels, Transports, n°465 janvier-février 2011.

Plus que jamais, la contrainte budgétaire est forte dans les pays de l'OCDE, et les décideurs se focalisent sur les ressources financières à court terme. Plus que jamais, ces pays ont besoin d'investir pour maintenir leur niveau de connaissance et, corrélativement, leur niveau de vie. Grâce aux financements longs des contrats de PPP, la décision publique peut engager des investissements, mais en contrepartie elle engage les budgets sur de très longues périodes. Ce jeu étant potentiellement dangereux, l'analyse des projets doit prendre en compte non seulement leur rentabilité économique mais également les incertitudes correspondantes. Et comme l'incertitude sur le futur restera toujours grande, ne faut-il pas rechercher alors dans le choix du type de contrats et dans leur rédaction les mécanismes qui minimiseraient l'impact économique d'une erreur de prévision? L'étude approfondie de nombreux contrats de PPP, en parallèle avec l'approche économique, donne des éléments de réponse.

Design Contractuel et Renégociations: Impacts sur l'Efficacité de la Concurrence par Comparaison, document de travail 2011-02.

Les modèles de concurrence par comparaison supposent que le régulateur dispose d'une capacité d'engagement totale. Cela se traduit par la signature de contrats rigides et non renégociés. Or, on constate que c'est rarement le cas en réalité. Nous introduisons ainsi l'hypothèse d'une capacité d'engagement limitée. Le contrat de régulation peut alors être renégocié selon une certaine probabilité. Nous montrons que s'il dispose d'un engagement limité, le régulateur peut tout de même appliquer une concurrence par comparaison, mais il doit réaliser un arbitrage entre différents types de *design* contractuels. Nous trouvons que cet arbitrage dépend de l'efficacité des renégociations, du coût des fonds publics ainsi que de la capacité du régulateur à faire face aux pressions endogènes et exogènes.

La parole aux experts

Le cinquième petit déjeuner de la Chaire EPPP a eu lieu le 18 janvier 2011 à l'IAE de Paris. Sylvie Faucheux et Pierre Guyard nous ont fait l'honneur de débattre sur le sujet des « Contrats de Performance énergétique ». Voici leurs réactions.



Sylvie Faucheux
Présidente de l'Université
Saint-Quentin en Yvelines

« Il y a deux grands types de PPP énergétiques : ceux qui concernent le bâtiment et ceux qui concernent les réseaux énergétiques. La bonne solution est le mariage des deux »



Pierre Guyard
Directeur marché collectivité et
habitat chez COFELY

« Nous réalisons un audit énergétique bâtiment par bâtiment mais nous voulons également que les clients soient acteurs de leur propre performance »

« L'exemple de l'Université de Versailles – Saint-Quentin en Yvelines (UVSQ) », Sylvie Faucheux, présidente de l'UVSQ.

La performance énergétique des bâtiments dépend de trois facteurs. D'abord, l'histoire du bâtiment a son importance : l'année de construction, le caractère historique ou non du bâtiment, l'homogénéité du bâti affectent la performance énergétique. Ensuite, le type d'usagers - les consommations énergétiques ne sont pas les mêmes pour des chercheurs en sciences sociales ou en sciences dures - et le taux d'occupation des locaux qui est relativement faible pour les universités a également un impact non négligeable. Enfin, l'utilisation ou non des énergies renouvelables est un levier explicatif.

Les universités représentent plusieurs millions de m² SHON (surface hors d'œuvre nette) dont une partie devra être rénovée dans les prochaines années. Le campus d'UVSQ produit 300 kilowatts par m² et 31 kilos de CO₂ par m² chaque année mais des marges d'amélioration sont possibles du fait de la sous-utilisation des bâtiments universitaires et du déficit de maintenance: les gains pourraient être de 1,6 millions de mégawatt par heure. En matière de fonctionnement, une meilleure gestion des locaux permettrait l'émergence de véritable « smart campus ». L'efficacité énergétique des universités est aussi une question de gouvernance, c'est-à-dire de compétence du personnel et de responsabilisation des usagers.

Pour réduire la consommation énergétique des bâtiments, on peut agir sur la gestion et sur le bâti. Dans l'UVSQ, la zone géographique couverte représente 80 000 m² tout site confondu. Les travaux engagés via un partenariat public-privé sont divers : mise aux normes des bâtiments (accessibilité, ascenseur, etc.), maintenance des services, prestation de gardiennage et d'accueil.

Plusieurs réunions interministérielles ont été menées avec pour enjeu la maîtrise des risques entre le prestataire et l'université et l'encadrement des coûts du projet. Côté établissement, l'enjeu est de bien définir le type de périmètre à intégrer - tous les bâtiments de l'université ou d'abord rénover un bâtiment « pilote » et dans ce dernier cas, la sélection peut être compliquée. La question des coûts concerne également le niveau de TVA à intégrer dans le cadre des PPPs au niveau de l'université. Les marchands de PPP sont frileux à « dealer » avec les universités alors qu'il existe des marges de manœuvre importantes, notamment sur les services marchands à intégrer dans le PPP. Leur frilosité vient bien souvent de leur méconnaissance du monde universitaire.

Pour conclure, il y a deux grands types de PPP énergétiques : ceux qui concernent le **bâtiment** et ceux liés aux **réseaux énergétiques**. La bonne solution est le mariage des deux. Il y a des savoir-faire de part et d'autre. Le spécialiste de l'université n'est pas sensibilisé aux questions de développement durable. L'impulsion de L'Etat français est également en question : veut-il ou non développer une filière d'énergie renouvelable ?

« Le cas des CPE dans les lycées d'Alsace », Pierre Guyard, directeur marché collectivité et habitat, COFELY

COFELY travaille sur les marchés innovants qui peuvent faire avancer les services publics. L'exemple du marché de performance énergétique est intéressant pour différentes raisons car il s'agit pour COFELY:

- d'offrir une garantie de résultat, un niveau de service et un certain niveau de consommation d'énergie ;
- de prendre des engagements précis en termes de qualité du service et de diminution des consommations d'énergie mais également de mesure et de maintien de la performance ;
- de supporter la charge financière de la sous-performance ;
- de proposer des actions d'amélioration de la performance énergétique.

Nous essayons de maintenir le juste équilibre entre investissements technologiques et intégration des énergies nouvelles et renouvelables à chaque fois que l'on peut les mettre en œuvre. Il s'agit donc d'investissements sur le bâti mais également d'un accompagnement des usagers : nous recherchons un bon comportement en termes de performance énergétique et d'exploitation rationnelle des installations, via des salariés formés.

L'exemple des lycées d'Alsace est caractéristique : il y a 14 lycées en rénovation thermique. Les conditions géographiques sont particulières et, suite à un audit important de la qualité des bâtiments, de leur histoire, de leur mise en œuvre, nous avons estimé que la consommation énergétique pouvait diminuer de 30% et les gaz à effet de serre de 50%. 75 lycées ont fait l'objet d'un audit véritable et approfondi avant la mise en concurrence du marché.

Le montant des travaux ne va pas être absorbé en termes d'équilibre par les économies d'énergie. Des pistes d'optimisation ont été retenues comme la mise en œuvre d'une télégestion des bâtiments. Nous avons garanti le résultat il y a un an. Il y a par ailleurs une installation d'une pompe à chaleur et des travaux de seconde œuvre qui sont lourds : isolation, menuiserie, etc.

Nous réalisons à la fois un audit énergétique bâtiment par bâtiment et déterminons les travaux à mener - isolation de dalle, de fenêtre, des façades, isolation des combes, etc. - mais nous voulons également que les clients soient acteurs de leur propre performance. Pour cela, leur accompagnement peut être réalisé par des associations d'éducation à la performance énergétique.

Il y a un gros travail sur les notions de suivi et les outils de suivi. Pour l'instant, notre contrat est réalisé : les sept premiers lycées ont été faits cet été et l'été prochain nous réaliserons la suite des travaux. Si les cadres de l'engagement contractuel ne sont pas respectés, nous pourrions recevoir une pénalité.



La parole aux experts

Le club du CEPII et la Chaire EPPP se sont réunis le 28 juin 2011 à Paris. Louis-Roch Burgard (DG, Vinci Concessions), Stéphane Saussier (IAE-Sorbonne Business School) et Daniel Vitry (U. Paris 2, Responsable de la Mission Université, Caisse des Dépôts) ont débattu autour de la problématique « PPP et croissance en Europe ». Voici leurs réactions.



Stéphane Saussier

Professeur à l'IAE – Sorbonne Business School
Directeur de la Chaire EPPP

« Pour faire émerger les meilleures pratiques et comparer les performances, le débat doit être transparent et dépolitisé »



Louis-Roch Burgard
Directeur Général
VINCI Concessions

« Une firme privée bien encadrée et bien sélectionnée peut gérer un service public, si elle n'oublie pas les clients-citoyens »



Daniel Vitry
Professeur-Université Paris 2
Responsable de la Mission Universités
Caisse des Dépôts

« L'objectif est de sortir des financements croisés jugés irresponsables pour que les universités deviennent propriétaires et responsables en faisant participer le privé et les régions »

Il est difficile d'établir un premier bilan qualitatif du poids des PPPs dans la croissance française car nous disposons de peu de recul. Ces contrats sont en développement, 91 ayant été signés depuis juin 2004, aussi bien par l'Etat (21 contrats) que par les collectivités locales (70 contrats), dans des domaines variés. Les PPPs permettent également de profiter des innovations, puisque le design même du projet peut être externalisé vers le partenaire privé. Des avantages non financiers peuvent aussi être apportés par les PPPs, notamment le respect des délais de livraison (dans 96% des cas – source : Mapp 2010), qui permet d'augmenter le surplus des consommateurs.

Les contrats de partenariats demeurent néanmoins d'une ampleur limitée. Ils représentent 2 milliards d'euros en 2010 contre 100 milliards d'euros pour les concessions. Certes, on prévoit d'atteindre 60 milliards d'euros dans la période 2010-2020 (source : évaluation Mapp) mais cela reste secondaire dans la croissance française. A titre de comparaison, la France n'est aujourd'hui qu'à 50% du niveau de la Grande-Bretagne.

Les PPPs sont régulièrement remis en cause, notamment les concessions. L'exemple le plus célèbre est certainement celui de la gestion de l'eau, dans laquelle ont été dénoncés des prix moyens et des taux de fuite plus élevés en gestion publique qu'en délégation. L'eau a été remunicipalisée à Paris et certains militent pour un retour généralisé en régie. Ces constats alarmistes sont le fruit du manque d'informations et de transparence sur les PPPs en France. Une enquête complète sur l'eau (enquête IFEN-SoES 98-01-04-08) montre que, toutes choses égales par ailleurs, les prix sont quasi identiques dans les PPPs qu'en régie et que les taux de fuite sont à l'avantage des délégations de service public.

Les avantages potentiels des PPPs sont bien identifiés mais il existe certains inconvénients menaçant le succès de tels contrats. Il convient de mener une réflexion en amont pour réunir les conditions nécessaires. Nous pouvons identifier quelques facteurs clés de succès des PPPs, tels que l'importance d'une bonne spécification du projet et une bonne organisation de l'appel d'offres, la nécessaire flexibilité contractuelle de tels arrangements, un pilotage fin de la relation entre partenaires privés et publics restant ouverte aux renégociations, des dispositifs juridiques garantissant stabilité, confiance, coresponsabilité et transparence.

De manière générale, pour faire émerger les meilleures pratiques et comparer les performances, le débat doit être transparent et dépolitisé.

VINCI Concessions est un acteur habitué aux PPPs. Cet outil se conçoit à long terme et serait peu adapté pour répondre à des sollicitations conjoncturelles dans le cadre d'une politique de relance. VINCI Concessions est actuellement dirigée par beaucoup d'anciens fonctionnaires partageant l'idée qu'une firme privée bien encadrée et bien sélectionnée peut gérer un service public, si elle n'oublie pas les clients-citoyens dont elle doit satisfaire les besoins. A ce titre, VINCI développe et gère un portefeuille unique d'infrastructures de transport et d'équipements publics dans une vingtaine de pays.

Sous certaines conditions, les PPPs sont un outil efficace au service de la croissance. Tout d'abord, un PPP n'est pertinent que lorsqu'il offre à la partie publique un guichet unique gérant l'interface entre tous les acteurs (conception, construction, exploitation, maintenance). Ainsi, les autorités publiques supportent moins de coûts de coordination et bénéficient d'externalités positives entre les différentes phases des projets. Ensuite, un PPP doit créer de la valeur et la partager entre l'opérateur privé, la partie publique et les clients-citoyens. La partie publique est double : le donneur d'ordre politique et le citoyen. Troisièmement, les PPPs doivent offrir des solutions innovantes, mettant les efforts de R&D privés au service des usagers, comme pour l'insertion environnementale de l'aéroport de Notre Dame des Landes ou les technologies parasismiques. Quatrièmement, les PPPs doivent être au service de régions nouvelles ou enclavées, comme cela a été le cas pour VINCI au Cambodge. Finalement, l'opérateur privé doit être à même de s'engager contractuellement à satisfaire des critères de performance pour que les usagers bénéficient de services efficaces et de qualité. Pour cela, la contrainte de demande doit être forte ou la sphère publique doit assurer un suivi qualité.

Si l'Europe est un marché mûre en *greenfield*, il n'est pas saturé. VINCI va se positionner de plus en plus sur des projets *brownfield*, c'est-à-dire le rachat et l'amélioration des infrastructures existantes. Se rapprochant de la privatisation, ces dispositifs souffrent d'une image moins positive que les projets nouveaux. Les attentes des clients-citoyens sont élevées et pour les satisfaire au mieux, il faut éviter la surprescription de la part des autorités publiques. Ce type de contrats implique de la négociation, demandant de développer ce type d'expertise chez les décideurs publics. Surtout, les autorités publiques doivent s'assurer d'une certaine permanence des collaborateurs qui chez elles suivent ce type de contrats.

La Caisse des Dépôts pratique le PPP depuis longtemps. En 2007, les universités ont été ajoutées à ses missions. Jusqu'alors, les plans de rénovation des universités construisaient des m², à grand renfort de crédit, sans se soucier de leur emplacement ou de leur adaptation. Avec la loi LRU, le gouvernement souhaite donner aux universités la responsabilité de leur gestion, ce qui constitue un pas décisif. A titre indicatif, l'immobilier universitaire représente 18,5 millions de m², dont 16 millions appartiennent à l'Etat. L'objectif est de sortir des financements croisés jugés irresponsables pour que les universités deviennent propriétaires et responsables en faisant participer le privé et les régions.

Une première difficulté est le refus des régions de participer comme simple subordonnées. Une seconde est l'acceptation des décisions au niveau des conseils d'administration des universités. Une troisième difficulté réside dans la complexité du financement de l'enseignement supérieur : en 1987, 1 milliard d'euros a été débloqué pour aider à des opérations en cours dans le cadre du plan de relance ; le Plan Campus souhaitait accumuler 5 milliards dont les intérêts financeraient les bâtiments universitaires, mais la vente des actions EDF n'a rapporté que 3,7 milliards qui doivent être complétés par le Grand Emprunt.

Pour surmonter ces obstacles, la Caisse a conçu des montages innovants. Les PPPs étaient un outil intéressant pour les universités puisque conçus pour des zones complexes mettant en jeu de la mutualisation. Un PPP a été monté, à deux étages. Au premier niveau, un PPP prend la forme d'une société de réalisation de droit privé dont les membres sont des personnes publiques. Les universités y disposent nécessairement de 51% des voix et y siègent la Caisse, les régions, les agglomérations... Au deuxième étage, un PPP traditionnel est mis en place, dans lequel la société de réalisation permet une grande simplification car elle est l'interlocuteur financier unique des acteurs du PPP.

Les avantages d'un tel arrangement contractuel sont multiples : les responsabilités immobilières sont effectivement déléguées aux universités ; les régions sont partenaires ; une seule société gère toutes les opérations ; le coût est réduit. Le Conseil d'Etat a alors donné son accord.



LE CHIFFRE

8%

C'est la baisse du prix de l'eau hors abonnement et hors redevances qui a été décidé par le conseil municipal de Paris. Le prix de l'eau est ainsi passé sous la barre symbolique d'un euro par mètre cube en juillet 2011.

Les partenaires de la Chaire EPPP



Conférence internationale de la chaire EPPP

Les photos de la 2^{ème} conférence annuelle de la Chaire EPPP sont à présent disponibles sur le site de la Chaire EPPP.

Nouvelle formation PPP

L'IAE de Paris et la Chaire EPPP ouvrent une nouvelle formation à partir de janvier 2012. A ce titre, la Chaire occupera un stand au 5^{ème} rencontres internationales des partenariats public-privé les 12 et 13 octobre 2011 à Paris, au Palais des Congrès. Cette formation sera ouverte aux professionnels désireux de compléter leurs connaissances sur les PPP avec une formation courte, à dominante économique, proposant une analyse des PPP dans leur ensemble [délégation de service public, concessions, marchés publics, ...] ainsi qu'un bilan des retours d'expérience en France et dans le monde. De plus amples informations seront bientôt disponibles sur le site de la Chaire.

Les séminaires à venir

Vendredi, 18 novembre, 2011 - 11:00 - 12:30 Elena Podkolzina - HSE (Moscou) - "Cross regional comparison of the efficiency of public procurement in Russia"

Vendredi, 2 décembre, 2011 - 11:00 - 12:30 M'hand Fares - INRA, Toulouse - "Greening the supply chains"

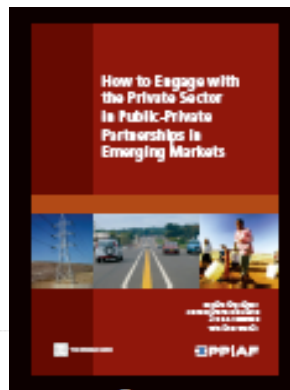
Vendredi, 9 décembre, 2011 - 11:00 - 12:30 Julia Bird - Toulouse School of Economics - "Porc-Barrel Politics and PPPs"

Vendredi, 16 décembre, 2011 - 11:00 - 12:30 Emmanuel Frot - Microeconomix - "Bidding for urban public transport: an econometric analysis of French competitive trends"

Vendredi, 9 mars, 2012 - 11:00 - 12:30 Decio Covellio - Harvard University & European University Institute - Titre à venir

Quoi de neuf ?

Ouvrage récent à découvrir...



How to engage with the private sector in PPP in Emerging Markets (2011)

Rapport du PPIAF
E. Farquharson, C. Torres de Mästle and E.R. Yescombe

Alors que le nombre de projets de financement d'infrastructures n'a jamais été aussi élevé dans les pays émergents, ce guide élaboré par le PPIAF a pour objectif de donner aux partenaires publics et privés les outils nécessaires à la bonne réalisation du partenariat public-privé.

Les différentes étapes de la vie du contrat sont évoquées afin de faire du PPP un succès du début à la fin du projet. Sont évoqués les différentes options de financement, les défis qui s'imposent au manager dans

la sélection et la réalisation des projets.

Au niveau macroéconomique, le guide évoque également les processus institutionnels et administratifs par lesquels un contrat de PPP doit passer. Le guide détaille alors pays par pays les particularités qui résident dans les approches aux PPP et les différents contrats qui peuvent être utilisés dans un même pays.

Il offre enfin des clés de sélection des managers qui devront porter le projet de l'appel d'offres à la réalisation finale.

CHAIRE EPPP
Paula BERDUGO
IAE de Paris
21, Rue Broca
75240 PARIS Cedex 05
berdugo.iae@univ-paris1.fr
Tél : 01 53 55 27 12
http://chaire-eppp.org

