

# Le CP : mieux connu, plus apprécié

L'IAE de Paris et le Club des PPP viennent de rendre publics les résultats de **deux études** qui font le point sur les PPP. Celle du Club porte sur la notoriété des contrats de partenariat, tandis que celle de l'IAE tente d'évaluer son efficacité. **Des résultats encourageants qui invitent à poursuivre l'effort.**



## 1 ÉTUDE DU CLUB PPP Une notoriété en progrès

Durant l'été 2012, environ 5 000 collectivités locales françaises ont été sondées afin de déterminer leur connaissance, leur perception et les perspectives qu'elles escomptaient du contrat de partenariat. **Retour sur les résultats de cette étude menée par le Club des PPP en collaboration avec la MAPP.**

**Le Club des PPP, en coordination avec la Mission d'appui à la réalisation des contrats de partenariat du ministère de l'Économie et des Finances**, a élaboré une grande enquête nationale auprès de nos collectivités locales pour faire un état des lieux de leurs connaissances en matière de contrat de partenariat. Un questionnaire en 35 points a donc été envoyé aux collectivités de plus de 10 000 habitants. Sur les 5 000 qui ont été choisies, elles ont été 380 à répondre, ce qui en fait un échantillon représentatif. Ce sont essentiellement les communautés de communes, d'agglomération ou urbaines qui ont répondu au questionnaire (47,6 % de l'échantillon répondant), ainsi que les communes (41,9 %), le reste étant constitué de conseils généraux et régionaux<sup>1</sup>.

### Les antécédents

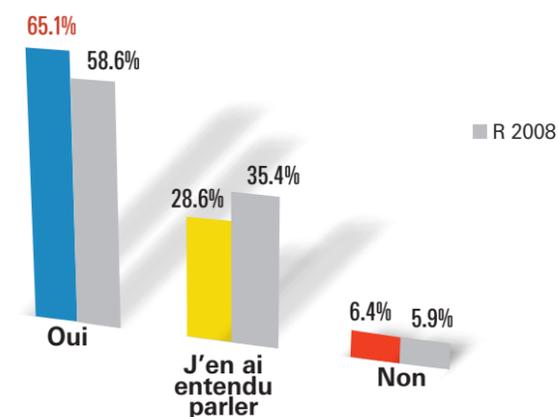
**Cette enquête fait effectivement suite à deux précédentes études** qui avaient déjà été menées conjointement par le Club des PPP, le Fideppp et Norton Rose en 2007, puis un an plus tard par le Club des PPP et le cabinet Landell & Associés, toujours sous contrôle de la MAPP et en coordination avec l'IGD. L'objectif de cette dernière étude, qui intervient 8 ans après l'ordonnance qui met à disposition des collectivités ce nouvel outil de la commande publique, était de voir si la connaissance et la compréhension du CP s'étaient sensiblement

accrues et améliorées dans les collectivités, surtout depuis les dernières enquêtes.

Cette troisième édition espérait ainsi dresser un panorama significatif sur des thèmes balayant des aspects complémentaires comme le CP lui-même, les procédures entourant la mise en place de ce contrat, les questions de financement au regard de la conjoncture actuelle et les projets des collectivités

1. Cette répartition est évidemment liée à la part de chaque échelon de collectivités dans l'ensemble des collectivités territoriales françaises. Sa mention est seulement destinée à faire état de l'intérêt de cette enquête pour dégager des tendances pour les communes et les communautés de communes.

### 65% DES COLLECTIVITÉS CONNAISSENT LE CONTRAT DE PARTENARIAT





**Catelli pessi**  
*frugaliter circumgrediet agricolae. Apparatus bellis adquireret chirographi. Umbraculi deciperet parsimonia*

en cours ou à venir.

On notera d'ores et déjà que les collectivités ont été plus nombreuses à répondre (200 en 2007, contre 303 en 2008 et 380 en 2012), ce qui pourrait laisser supposer un intérêt croissant pour l'outil.

### Une connaissance de l'outil perfectible

**Malgré une progression notable, la connaissance du CP reste très imparfaite.** En 2012, 65 % des collectivités répondantes pensent connaître l'outil (contre 58 % en 2008). Parallèlement, 57,6 % se disent très bien informées sur les différences entre le CP et les autres formules de gestion déléguée *versus* les 32 % de collectivités qui jugent mal connaître ces différences. Si la progression par rapport aux résultats obtenus en 2008 reste indéniable, ces chiffres ne demeurent cependant que partiellement satisfaisants à ce jour.

L'étude en question a également permis de soulever la question des vertus et des inconvénients du CP. Parmi les avantages qui ont été relevés, l'approche globale (construction-exploitation-maintenance) constitue le point fort de l'outil (pour 37 % des collectivités), suivie des délais raccourcis et respectés (16 %). On peut s'étonner qu'une très faible part (5 %) des répondants place le partage des risques comme avantage principal, alors que c'est une raison d'être du CP... Du côté des inconvénients, les coûts plus élevés et la complexité administrative arrivent en tête (respectivement à 28 % et 27 %), la perte de contrôle sur l'opération arrive, elle, en troisième position (14 %). Il faut signaler que si un tiers environ des répondants voient dans le coût global le principal inconvénient, une part plus importante, à savoir 34,6 %, affirme d'un autre côté que le coût glo-

bal serait la première raison qui inciterait au CP. 22 % font du délai plus court, et 17 % de l'externalisation, les premières raisons d'un éventuel recours au CP.

Cette étude permet de se rendre compte que les critiques à l'égard du CP n'ont guère évolué au fil du temps, qu'elles demeurent souvent injustifiées, mais qu'elles ne sont pas forcément toujours partagées. Autrement dit, le CP ne fait pas consensus. Parmi les critiques récurrentes, on entend souvent dire qu'il serait contraire à l'esprit de service public qui est censé sous-tendre l'action publique, mais aussi que les PME/PMI n'auraient pas leur place dans cet outil. Enfin, et dans l'esprit des collectivités locales, le partage des risques se ferait nécessairement au détriment de la personne publique. Les résultats de l'enquête apportent, cela dit, quelques nuances à de tels propos... En effet, 57 % des collectivités estiment que la gestion des CP n'est pas contraire à l'esprit de service public (bien que 36 %

**« Avec 155 contrats signés, la France se classait au premier rang des pays européens au regard du montant des CP signés dans l'année. »**

restent sur cette position). L'opinion selon laquelle le CP privilégie les grands groupes partage assez les collectivités : 37,3 % des répondants sont d'accord avec cette critique, alors que 38,4 % ne le pensent pas. Dans le même ordre d'idée, 54 % des collectivités jugent que les CP ne sont pas réservés à des projets de grande envergure, c'est-à-dire supérieurs à 40 M€. Au niveau du partage des risques, l'avis reste inchangé. Il n'est pas jugé optimal et les collectivités persistent à penser qu'il se ferait en défaveur de la collectivité. Elles sont 43 % à le penser.



**Catelli pessi**  
*frugaliter circumgrediet agricolae. Apparatus bellis adquireret chirographi. Umbraculi deciperet parsimonia*

### Un réel besoin d'assistance et un pas vers des innovations financières

**Les collectivités sont encore mal armées du point de vue technique,** puisque 43 % d'entre elles connaissent mal ou pas du tout les étapes de la procédure de mise en œuvre d'un CP. Cela dit, c'est dans les mêmes proportions qu'elles estiment plutôt bien connaître ces étapes. Paradoxalement, 67 % des collectivités se pensent capables de mettre en œuvre un CP, certes avec une assistance. Ainsi, elles sont 43 % à désirer plus d'assistance technique et de conseils. Les collectivités réclament également plus d'informations écrites (19,8 %) et de formations extras (15,4 %). Elles avouent, à 82,4 % avoir besoin d'une assistance extérieure, notamment de type conseil économique et financier, conseil juridique privé et conseil technique privé. Avis aux intéressés... Voici un beau marché à conquérir.

On le sait, les conditions actuelles de financement des projets sont délicates pour les collectivités (difficultés à trouver un prêteur qui accepte de s'engager sur du long terme, incertitude sur les taux d'intérêts, etc.). Face à la difficulté d'obtenir un financement bancaire, le PPP reste *a priori* une bonne solution pour 42 % des collectivités. 31,6 % n'émettent cependant aucun avis sur le sujet.

Pour ce type de projet, les collectivités recherchent toujours majoritairement un financement bancaire (62,4 %). Cela dit, un mix « financement bancaire/ financement obligataire » leur semble tout à fait envisageable (pour 7 % d'entre elles). D'ailleurs, le financement obligataire, encore peu pratiqué et mal connu, intéresserait un tiers des collectivités qui pourraient mener un CP. Elles sont 32,5 % à être prêtes à laisser davantage de place au financement obligataire, même si 48 % semblent encore hésitantes.

### Le CP pour accomplir des investissements infrastructurels futurs ?

**77 % des collectivités qui ont répondu ont des projets qui nécessiteront d'importants investissements** dans les années à venir. Plus la collectivité est grande (en nombre d'habitants), plus cette part est importante : 68 % dans les collectivités de 1 000 à 9 999 habitants, 78,5 % dans les collectivités de 10 000 à 99 999 habitants et 82,5 % pour les collectivités de plus de 100 000 habitants. Un taux qui invite à un exercice de prospective, sachant que 40 % des projets doivent se faire d'ici à 2 ou 3 ans...

Les intentions de projets par domaine permettent de dégager quelques tendances significatives. Les principaux domaines sont le sport (18 %), l'aménagement urbain (15 %) et les projets culturels (13,5 %). Les infrastructures routières, l'éducation, l'environnement (eau et déchets), les projets sociaux et l'efficacité énergétique représentent chacun entre 5,5 % et 7,5 % des projets importants à venir dans les collectivités sondées<sup>2</sup>. À cette fin, 46 % des collectivités ne sont pas fermées à l'idée de mener un CP. Elles sont même 23 % à estimer qu'il s'agit là d'une formule adaptée aux projets à venir. On notera que les collectivités ayant déjà mené ou menant actuellement un projet en montage innovant (CP, BEA...), soit 32 % des répondants, sont plus enclines à mettre en œuvre un CP pour leurs projets à venir (à 35 %), ce qui est forcément moins le cas pour des collectivités plus réticentes et moins accoutumées aux montages innovants (17 %).

**La pédagogie demeure donc d'actualité** puisque, comme le prouvent les chiffres de cette enquête, c'est un peu en forgeant qu'on devient forgeron !

2. Il s'agit de la part de secteurs en volume (nombre de projets), et non pas en valeur. Ainsi, si le secteur des transports n'est cité que dans 3,5 % des cas, sa part en valeur est bien supérieure à sa part en volume, puisqu'il s'agit de projets correspondant à des montants importants.

2

ÉTUDE DE L'IAE DE PARIS : PREMIÈRE ÉVALUATION DES CP EN FRANCE

# Une efficacité démontrée

Certains contrats de partenariat étant enfin rentrés en phase d'exploitation, **il était temps de proposer une étude qui permette d'évaluer leur efficacité.** A ce jour, la seule existante sur le sujet a été réalisée par **la Chaire EPPP de l'IAE de Paris**, dirigée par le professeur Stéphane Saussier, ici associé à Phuong Tra Tran.

**Retour en 2004.** Le Contrat de partenariat (CP), rappelons-le, avait initialement été créé en France pour rattraper notre retard par rapport à d'autres pays comme la Grande-Bretagne, qui, avec la mise en place des contrats de PFI (*Private Finance Initiative*) dès le début des années 1990, disposait déjà d'un outil comparable. Ce nouveau type de contrat était attendu, notamment parce que certains services publics ne se prêtent pas à la concession ou qu'ils sont considérés comme non concéssibles au regard de la jurisprudence. L'objectif d'un tel outil était donc de renforcer les investissements

dans les infrastructures concourant à la fourniture de services publics, notamment dans les domaines pour lesquels l'utilisateur ne peut être le payeur.

Avec 155 contrats signés (dont 121 portés par les collectivités locales), la France se classait en 2011 et au premier semestre 2012 au premier rang des pays euro-

peens au regard du montant des CP signés dans l'année. Depuis leur année de lancement, force est de constater que les CP ont pris leur place dans le paysage français de la commande publique. Si les débuts ont été difficiles, essentiellement du fait de la nouveauté juridique qu'ils représentaient, le nombre et surtout le montant des CP signés en France sont aujourd'hui significatifs. Pourtant, des critiques sur les PPP au sens large subsistent, se cristallisant essentiellement autour du projet de l'hôpital sud-francilien et du futur siège du ministère

de la Défense à Balard, et qui laisseraient subsister le doute sur les performances et l'utilité de l'outil.

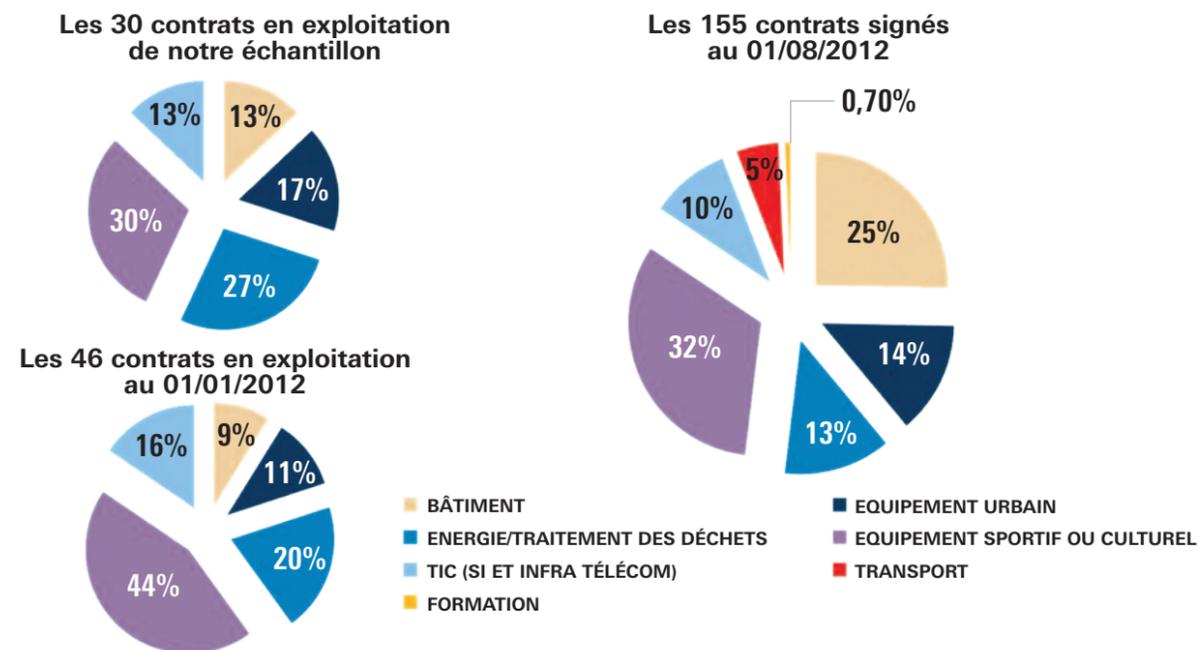
Nouvelle dans la loi française, la notion de partenariat a été en revanche très peu exploitée en gestion, alors que c'est de cette discipline qu'elle découle. Une seule étude quantitative des CP français n'avait été réalisée jusqu'à ce jour, celle du cabinet PricewaterhouseCoopers en 2011, mais celle-ci ne s'intéressait qu'à une période allant de la signature du contrat à la mise en place de l'infrastructure, sans prendre en compte la phase d'exploitation. Une évaluation des CP intégrant pour la toute première fois cette phase s'avérait donc on ne peut plus utile. L'Institut d'administration des entreprises de Paris a donc réalisé un questionnaire administré pour une trentaine de projets en cours d'exploitation afin d'évaluer l'efficacité de ce type de contrat, en termes de coûts, de délai, de qualité et de rapport qualité/prix.

## Les promesses du CP

Pour comprendre les promesses liées aux CP et par conséquent l'intérêt d'une telle étude, il est utile de revenir sur ce qui les distingue des autres modes de passation de la commande publique. Ce sont avant tout des contrats « globaux », pour lesquels la rémunération se fait au travers d'un paiement public, sous forme de loyer, différé et étalé dans le temps. Une partie de ce paiement est d'ailleurs soumise obligatoirement à des objectifs de performance à atteindre, ce qui démarque les CP des DSP et redéfinit le périmètre des risques.

L'originalité du CP provient également des deux modalités concurrentielles qui ont été envisagées par le législateur. Au-delà de l'appel d'offres restreint, le dialogue compétitif permet de préciser les solutions

## 1. L'ÉCHANTILLON RETENU POUR NOTRE ÉTUDE



techniques optimales afin d'atteindre les objectifs de services publics spécifiés par la partie publique, mais aussi de faire émerger des « innovations » permettant la fourniture d'un service public de qualité au moindre coût.

En proposant un « package » à un opérateur unique, la puissance publique l'incite à internaliser les réductions de coûts au niveau de l'exploitation du service, ce qui a aussi des implications importantes sur la nature même du service rendu. Le CP pousse en effet l'exploitant à tenir compte des complémentarités et synergies entre les différentes étapes d'un projet. En d'autres termes, la signature d'un contrat global modifie la nature et l'intensité des incitations reçues par l'opérateur privé, ce qui entraîne des changements sur le montant des investissements mis en place, sur les recettes et/ou le bien-être générés par le

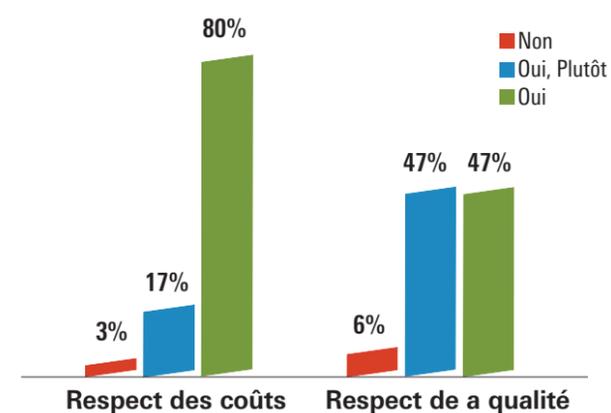
service et sur le délai de réalisation des infrastructures.

Du côté des limites, la contractualisation à long terme fait du CP un contrat incomplet qui nécessite à coup sûr des adaptations pour faire face à des événements futurs non anticipés par les parties et qui peut nécessiter des renégociations. Les autorités publiques peuvent également être victimes d'offres agressives de la part des opérateurs. Ceci, rajouté à un processus de sélection des candidats long et coûteux, peut engendrer une dérive des coûts qui pourrait remettre en cause le bien-fondé de tels contrats.

Retours d'expérience

Les modalités de mise en œuvre des CP, ainsi que l'analyse économique qui en est faite suggèrent que ces nouveaux contrats devraient augmenter l'efficacité de la commande pu-

## 2. LA PERFORMANCE DES CONTRATS DE PARTENARIAT EN PHASE D'EXPLOITATION



**Agricolae iocari incredibiliter util itas oratori. Quadrupedi imputat apparatus bellis. Ossifragi suffra agarit Pompeii apparatus bellis**

blique, au moins au regard des délais et du respect des coûts jusqu'à la mise à disposition des infrastructures. Qu'en est-il dans les faits ? C'est justement à cette question que se propose de répondre l'étude de l'IAE. Au moment de l'enquête (début 2012), sur les 155 CP signés en France depuis 2005, seuls 45 étaient en phase d'exploitation. Trente entretiens ont pu être menés, à partir d'un questionnaire (testé auprès de la MAPPP, SP2000, Gimelec, CSTB, GB2A), traitant de la phase précontractuelle, du design contractuel, de la gestion du contrat et du bilan du projet. L'échantillon, qui surreprésente logiquement les contrats « anciens » contient 65 % de

des entretiens qui ont été menés, il semblerait que les responsables publics estiment la procédure trop longue et coûteuse et qu'elle permettrait aux candidats de ne dévoiler leur offre que tardivement. Malgré tout, 87 % des répondants indiquent qu'ils considèrent « avoir perçu un impact positif de la mise en concurrence des candidats via le dialogue compétitif en matière de nombre, de qualité, d'originalité et/ou de degré d'innovation des propositions faites par les candidats ». Pendant la phase de mise au point, ils sont également 87 % à considérer que la coopération avec le partenaire pressenti a été plutôt bonne.

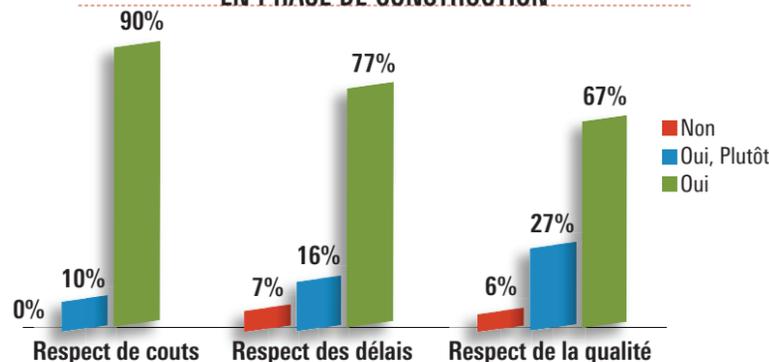
La phase d'exécution des contrats est très souvent affectée par l'évolution des équipes qui gèrent les contrats. L'enquête a révélé que plus de 43 % des contrats ont vu, du côté de la puissance publique, un changement de tout ou partie de l'équipe concernée par le projet, ce qui pourrait impacter la performance observée dans la phase d'exploitation de ces contrats. Or, les personnes publiques interrogées sont plutôt satisfaites de la relation de partenariat avec les titulaires du contrat (pour 83 % d'entre elles).

Sur le plan des renégociations, 97 % des contrats de l'échantillon ont déjà été renégociés au moins une fois après leur signature, pour des questions d'ajustements de périmètre, d'ajustements financiers, ou de délai de livraison de l'ouvrage. Cela dit, 70 % des personnes publiques interrogées se sont déclarées satisfaites voire très satisfaites de la négociation des avenants signés, suggérant que ces renégociations ne sont généralement pas conflictuelles jusqu'ici.

**La performance en question**

En ce qui concerne le respect des coûts en phase de construction, la performance constatée confirme les résultats de l'étude réalisée par le cabinet PwC en 2011. En effet, dans 90 % des projets, la personne publique se déclare satisfaite ou très satisfaite du

**3. LA PERFORMANCE DES CONTRATS DE PARTENARIAT EN PHASE DE CONSTRUCTION**

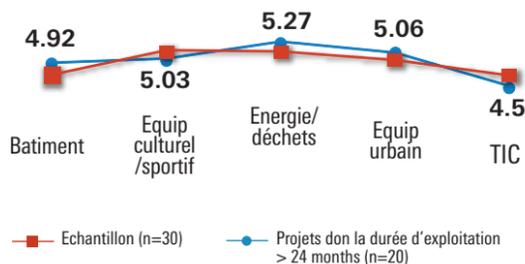


contrats d'un montant de moins de 20 millions d'euros et d'une durée contractuelle inférieure à 20 ans, ce qui surreprésente également les projets de faibles montants. Cela s'explique par une durée de travaux souvent plus courte pour les projets de cette taille, qui sont donc aussi ceux qui entrent en phase d'exploitation le plus rapidement après leur signature.

Afin d'évaluer la performance des CP, l'étude a clairement distingué la phase de construction de celle d'exploitation, mais en retenant des dimensions telles que le respect du budget initial, des délais, de la qualité contractualisée, la qualité du projet et du service public, ainsi que le rapport qualité/prix des projets qui est apparu comme fondamental dans la décision initiale des autorités publiques.

Dans l'échantillon en question, 87 % des contrats ont donné lieu à un dialogue compétitif avant leur attribution, et en moyenne, il y avait plus de 5 candidats lors des appels d'offres et plus de 3 candidats lors des phases de dialogue compétitif. À la suite

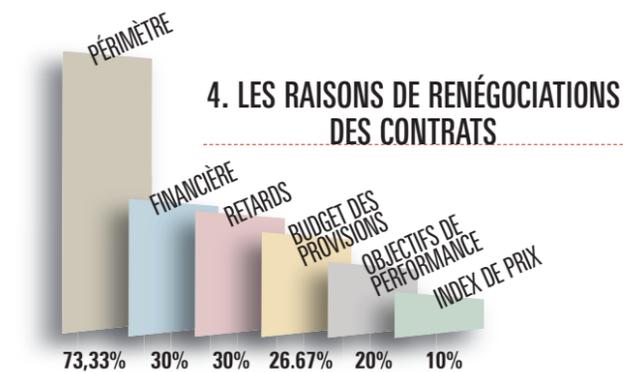
**4. LA PERFORMANCE GLOBALE DES CONTRATS DE PARTENARIAT PAR SECTEUR**



respect des coûts des travaux par rapport à ce qui était prévu initialement. Les 10 % restants correspondent en fait à des projets en retard à cause de modifications de l'ouvrage à la demande de l'autorité publique. Pour ce qui est du respect des délais de mise en service de l'infrastructure, les délais de réalisation ont été bien respectés dans 77 % des cas. Pour les projets qui n'ont pas respecté les délais de manière satisfaisante, les raisons qui ont été évoquées ont trait à des sous-estimations lors de la négociation du contrat, des modifications de l'ouvrage et des raisons de force majeure. La qualité de la construction, quant à elle, fait l'objet d'une satisfaction moins élevée par rapport aux deux autres dimensions précédentes de la performance (67 % seulement de personnes publiques satisfaites).

En phase d'exploitation, la performance reste globalement satisfaisante. 80 % des projets ont bien respecté les coûts de maintenance et d'exploitation prévus à la signature. Ce chiffre s'élève à 97 % si l'on y ajoute les projets pour lesquels ces coûts sont plutôt bien respectés. Si surcoûts il y a, ils sont généralement dus à un changement de périmètre des contrats, suite à des modifications de l'ouvrage pendant la phase de construction. Les objectifs de qualité contractualisés sont plutôt bien respectés dans 94 % des contrats, mais il convient de noter que seulement 47 % des projets ont une qualité de l'exploitation satisfaisante.

Globalement, les personnes publiques sont satis-



faites du rapport qualité/prix des CP (80 %). On remarque que la performance globale, si elle reste satisfaisante pour tous les secteurs, varie substantiellement d'un secteur à un autre. En revanche, la durée de la phase d'exploitation ne semble pas influencer la performance globale des CP.

Vu du côté de la puissance publique, on peut donc estimer que la très grande majorité des CP est perçue comme performante. Néanmoins, ces résultats sont partiels et méritent d'être complétés par d'autres études, au fur et à mesure que les contrats signés entreront en phase d'exploitation. Pourquoi ne pas proposer une analyse économétrique qui chercherait à mettre en évidence les facteurs qui sont à la source de la performance des CP ? Quoi qu'il en soit, en ces temps où les attaques contre les PPP se développent, au point de mettre en danger leur pérennité, ces résultats vont à contre-courant et participent totalement au débat. ■

**La chaire Partenariats public-privé de l'IAE de Paris**



La chaire Partenariats public-privé (PPP) est née du constat

d'une accumulation significative de données et de connaissances sur le thème et sur les pratiques des États, des collectivités locales et des entreprises dans le domaine des PPP entendus au sens large (concessions, délégations de service public, contrat de partenariats, PFI, etc.). Créée en 2009, elle est le résultat d'une coopération entre plusieurs acteurs publics et privés de l'IAE de Paris.

Stéphane Saussier en est le directeur scientifique, et compte parmi ses membres Phuong Tra Tran, ici co-auteurs de l'étude.

Stéphane Saussier est professeur de sciences

économiques. Il dirige donc la chaire de recherche sur l'Économie des partenariats public-privé ainsi que le programme MBA de l'IAE de Paris. Par ailleurs, il est conseiller scientifique au sein du Conseil d'analyse économique (CAE). Ses travaux portent sur l'analyse des choix contractuels des agents économiques. Il s'intéresse plus particulièrement aux questions d'organisation des services publics et à l'efficacité des PPP.

Phuong Tra Tran est actuellement doctorante en sciences du management à l'IAE de Paris, une thèse suivie par le professeur Stéphane

Saussier et qui porte essentiellement sur la rationalité



du contrat de partenariat en France, à savoir la prise de décision *ex ante* mais aussi le management *ex post*.