

Eshien Chong*

Aude Le Lannier*

Carine Staropoli*

INTRODUCTION

La Directive 2012/27/UE sur l'efficacité énergétique établit un cadre commun de mesures plus ou moins contraignantes pour la promotion de l'efficacité énergétique dans l'Union Européenne en vue d'assurer la réalisation du grand objectif fixé par l'Union d'accroître de 20 % l'efficacité énergétique d'ici à 2020, et de préparer la voie pour de nouvelles améliorations de l'efficacité énergétique au-delà de cette date. Toutefois, au niveau européen, l'objectif des « 3 fois 20 » sera difficile à atteindre notamment sur le plan de l'efficacité énergétique (UE, 2011)¹. La situation de la France est d'autant plus délicate qu'elle s'est engagée sur des objectifs encore plus ambitieux que les objectifs européens². Le débat national sur la transition énergétique, initié en 2012, est l'occasion de faire un premier bilan des actions menées dans le cadre des politiques d'efficacité énergétique mises en œuvre avec les lois Grenelles 1 et 2³ et d'envisager les moyens de rattraper le retard.

Notre article se focalise sur la rénovation énergétique des bâtiments, qui constitue une mesure phare du Grenelle de l'Environnement. L'amélioration des performances énergétiques des bâtiments existants passe par deux catégories d'actions qui permettent de réduire la consommation jusqu'à 40% selon la situation de référence et l'ampleur des actions. Ces actions portent sur les travaux sur le bâti d'une part et l'exploitation efficace des équipements consommant de l'énergie, et la réalisation de travaux d'amélioration de ces équipements d'autre part.

Nous nous focalisons sur la rénovation du parc tertiaire public qui représente 40 % du parc total des bâtiments tertiaires et présente souvent une mauvaise performance énergétique en raison du manque de ressources humaines et de moyens financiers suffisants pour en exploiter au mieux les gisements d'économie d'énergie.

Parmi les outils censés encadrer la rénovation énergétique, le recours au Contrat de Performance Énergétique (CPE) est fortement encouragé dans les lois Grenelle 1 et 2, conformément à la Directive

* Chaire EPPP, IAE Paris (Université Paris I), chong.iae@univ-paris1.fr.

* Chaire EPPP, IAE, (Université Paris I), aude.le-lannier@univ-paris1.fr

* Centre d'Economie de la Sorbonne, Université Paris I et Chaire EPPP, carine.staropoli@univ-paris1.fr (auteur correspondant)

¹ Les autres dimensions (la part des renouvelables et la réduction des émissions de gaz à effet de serre) devraient être satisfaites à l'horizon de 2020 selon les prévisions de la Commission Européenne (DG Energie, 2011).

² Loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique définit l'objectif « facteur 4 » pour 2050 qui consiste pour la rénovation énergétique à une de réduction des consommations d'énergie primaire de l'ensemble du parc des bâtiments de -38% avant 2020.

³ Loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement et loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

2006/32/CE. D'autres pays européens ont eu recours à ce dispositif⁴. Cependant, comme en France, le déploiement des contrats de performance énergétique est freiné dans de nombreux États membres en raison des ambiguïtés du cadre juridique et du manque de données fiables sur la consommation d'énergie et sur le patrimoine immobilier, qui permettent d'établir les valeurs de référence par rapport auxquelles la performance est mesurée. La nouvelle Directive sur l'Efficacité Énergétique 2012/27/UE réaffirme la nécessité de recourir à ce type de contrat, et donc de lever les obstacles d'ordre technique, économique et juridique à sa généralisation.

Le CPE est défini par la Directive Européenne 2006/32/CE du 5 avril 2006 relative à l'efficacité énergétique dans les utilisations finales de l'énergie comme « *un accord contractuel entre le bénéficiaire et le fournisseur (normalement une SSEE) visant à améliorer l'efficacité énergétique selon lequel des investissements dans cette mesure sont consentis afin de parvenir à un niveau d'amélioration de l'efficacité énergétique contractuellement défini* ». Il s'agit plus concrètement d'un des instruments financiers pour les économies d'énergie, qui repose sur le fait que l'investissement initial est récupéré à travers les économies d'énergie sur la durée. Dans un CPE, les investissements et/ou les actions d'efficacité énergétique sont financés soit par le prestataire, soit par la personne publique (le propriétaire) ou encore par une tierce partie selon le principe du tiers investisseur (en général un établissement financier) qui réalise l'investissement sur la base des performances financières attendues et le plus souvent garanties de l'opération.

La garantie d'un CPE porte d'abord sur les économies d'énergie (en kWh) réalisées sur la durée du contrat pour un niveau défini de confort et de qualité de service et parfois, sur les émissions de gaz à effet de serre (en tonne équivalent carbone de CO₂). Elle consiste, pour le prestataire, à dédommager le propriétaire, dès lors que l'objectif d'amélioration de la performance énergétique n'est pas atteint. Cette pénalité correspond à l'équivalent économique de tout ou partie de l'écart entre la quantité d'énergie contractuellement garantie et la quantité d'énergie effectivement consommée et mesurée.

Notre article vise à expliquer un paradoxe : comme nous le verrons dans la section 1, la théorie économique suggère que les CPE, qui sont des contrats globaux particulièrement incitatifs, devraient être plus adaptés aux projets simples et standardisés qu'aux contrats complexes, pour lesquels se posent des problèmes de mesure et de vérification des performances. Pourtant, en pratique les CPE, notamment sous la forme de contrat de partenariat de performance énergétique (CPPE) (ordonnance 2004-559 du 17 juin 2004)⁵ - sont conçus précisément pour les projets complexes (du point de vue technique, juridique ou financier). La deuxième section vise à apporter, via l'analyse des 9 premiers CPPE signés en France, des éléments empiriques permettant d'éclaircir ce paradoxe existant entre la théorie économique et la législation : la complexité des projets limite-t-elle l'efficacité des CPPE ?

Une réponse positive à cette question conduirait à remettre en cause l'un des outils innovants présentés comme un vecteur essentiel de la politique d'efficacité énergétique (Ortége, 2013) car c'est la logique même d'un contrat complexe avec clause de performance qui serait alors rejetée. Dans la deuxième section, nous montrons qu'il n'en n'est rien et que, contrairement aux prédictions théoriques, les CPE

⁴ Si les grands principes d'un contrat de performance énergétique sont établis au niveau européen par la Directive 2006/ 32/ CE, leur mise en œuvre dans les différents pays recouvre une grande variété de situations en termes de définition (même au niveau des pays de l'Union Européenne), de véhicules juridiques utilisés comme support et de processus utilisés pour organiser les relations entre le fournisseur et l'acteur public. Cette hétérogénéité s'explique par la nature particulièrement floue de la définition de la Directive 2006/32/CE qui permet à chaque pays d'utiliser ses véhicules juridiques existants. Pour une comparaison internationale des conditions de mise en œuvre des CPE cf. Mayer et al. (2010).

⁵Dans la loi Grenelle 1, deux véhicules juridiques sont utilisables pour le CPE : le Contrat de Partenariat (ordonnance 2004-559 du 17 juin 2004) et le Marché Public. Dans la pratique, le recours à un marché public était juridiquement difficile avant l'adoption du décret 2011-1000 du 2 août 2011 modifiant le Code des Marchés Publics de façon à autoriser les contrats globaux CREM (conception, réalisation, exploitation, maintenance).

signés, bien que complexes, semblent efficaces et que de surcroît, les CPE les plus simples ne sont pas forcément plus efficaces.

SECTION 1 – LES CPE A LA LUMIERE DES THEORIES DE CONTRAT

Le CPE est un contrat global, incitatif et de long terme. Chacune de ces caractéristiques impose des conditions d'efficacité au contrat qui ont été analysées par l'économie des contrats. Cette section vise à identifier les forces et faiblesses des principales caractéristiques d'un CPE, et à présenter les principales recommandations qui peuvent être tirées de la littérature économique sur les conditions d'efficacité des CPE.

Le CPE est l'archétype d'un contrat global incitatif

Dans un CPE, ce sont les économies d'énergie qui sont l'objet du contrat et non pas les travaux, actions ou investissements nécessaires pour atteindre les objectifs d'économie d'énergie. Dans la version la plus incitative, la rémunération du prestataire dépend entièrement des performances (même si d'autres sources de ressources existent comme les recettes annexes). Il peut aussi supporter des pénalités en cas de sous performances, et des bonus en cas de surperformances.

Les propriétés des contrats incitatifs sont étudiées par la théorie normative de l'agence (Laffont et Tirole, 1993). En situation d'asymétrie d'informations (sur l'effort fourni par l'Agent (situation de risque moral) ou sur son « type » (situation de sélection adverse)), les décisions prises par l'Agent pour accomplir la tâche confiée n'ont aucune raison *a priori* de correspondre à celles souhaitées par le Principal. C'est pourquoi le Principal propose à l'Agent de signer un contrat dont le schéma de rémunération est tel que l'Agent œuvrera dans l'intérêt du Principal. Dans le cadre d'un CPE, un décideur public délègue à un prestataire la tâche de réaliser des économies d'énergie.

Un autre avantage d'un contrat incitatif est qu'il permet de sélectionner le prestataire le plus efficace pour réaliser le projet. En effet, la théorie démontre qu'en situation de sélection adverse, les entreprises les plus efficaces seront incitées à candidater à l'obtention d'un contrat incitatif, car elles seront capables d'en retirer des gains. A l'inverse, les entreprises relativement inefficaces auront intérêt à se tourner vers des contrats peu incitatifs.

La théorie normative de l'agence montre aussi que les contrats incitatifs génèrent des coûts pour le Principal. D'une part, la performance de l'Agent, observable *ex post* par les partenaires (les économies d'énergie en kWh dans un CPE), ne dépend pas toujours entièrement et uniquement des « efforts » effectivement réalisés par l'Agent. La performance *ex post* peut en effet être impactée par des éléments exogènes, non anticipés au préalable, et indépendants des moyens mis en œuvre par l'Agent. C'est typiquement le cas des CPE : le comportement des utilisateurs des bâtiments concernés par un CPE peut impacter, au moins en partie, la performance finale en termes d'économies d'énergie, indépendamment des efforts (investissements) réalisés par le prestataire. Dans ce cadre, l'Agent doit supporter d'autant plus de risques que le contrat est incitatif. En contrepartie, il exige une prime de risque qui correspond donc à un coût pour le Principal : le coût de recourir à un contrat incitatif.

La rente informationnelle que doit verser le Principal à l'Agent pour l'inciter à révéler l'information privée est un autre coût associé au contrat incitatif. Dans le cas d'une relation contractuelle entre un décideur public et une entreprise privée, comme c'est le cas d'un CPE, le coût de la rente informationnelle est d'autant plus élevé pour le Principal que le coût des fonds publics est élevé (Laffont, Tirole, 1993). Le choix de recourir à un contrat incitatif découle donc de cet arbitrage entre les bienfaits et les coûts associés à la dimension incitative des contrats.

Le CPE est un contrat global

Le CPE est un contrat global, dans le sens où le prestataire privé qui se voit confier le projet d'économie d'énergie est chargé non seulement de la conception du projet mais aussi de la phase de construction (d'investissement), d'exploitation, et de maintenance des bâtiments dans le périmètre du projet. Les développements récents de la théorie normative de l'agence (Iossa, Martimort, 2011) montrent que ces contrats globaux sont avantageux en termes d'incitations lorsqu'il est difficile, pour un décideur public, de contrôler la qualité des investissements réalisés en phase de construction, surtout lorsque que cette qualité influence les performances du projet lors de la phase d'exploitation. En adoptant une démarche globale, le prestataire privé est *de facto* incité à prendre en considération l'impact de ses choix en matière d'investissements sur les coûts en phase d'exploitation du projet et à raisonner en termes de « coûts complets ». Cet avantage est néanmoins moindre lorsqu'il est facile de contrôler la qualité des investissements en amont (Pouyet, Martimort, 2008).

Ces résultats reposent sur une hypothèse forte selon laquelle la mesure de performance utilisée et contractualisée par le principal reflète parfaitement son objectif. Si la mesure des performances est imparfaite, cela entraîne une distorsion des incitations, ce qui diminue l'efficacité du contrat incitatif (Holmström, Milgrom, 1991; Baker, 2000 ; 2002).

Deux conséquences peuvent en être déduites pour les CPE. D'une part, la garantie de performance énergétique doit porter sur des données mesurables, dans le cadre d'un protocole contractualisé et accepté par les deux parties. C'est le cas avec l'utilisation de méthodes et de protocoles internationaux (notamment l'IPMVP - *International Performance Measurement and Verification Protocol* (2007)). D'autre part, il faut s'assurer que la mesure utilisée porte réellement sur les objectifs du Principal. On peut imaginer qu'un décalage entre la mesure utilisée et l'objectif visé par le Principal peut augmenter les gains de l'Agent, sans se traduire par les gains espérés par le Principal. Pour éviter que l'Agent entreprenne des efforts non productifs du point de vue du Principal, dans le seul but d'apparaître « performant » vis-à-vis de la mesure utilisée d'énergie, la théorie suggère de diminuer le pouvoir incitatif du contrat. Transposée au cas des CPE, la littérature en économie des contrats suggère ainsi de diminuer le degré de dépendance entre la rémunération du prestataire, et la (ou les) mesures de performance, dès lors que la mesure des performances est imparfaite. Par conséquent, s'il l'on admet que la mesure des performances énergétiques est imparfaite ou contestable, le CPE peut être considéré comme trop incitatif.

Le CPE est un contrat de long terme

Pour permettre au prestataire de réaliser un retour sur investissement suffisant, le CPE est généralement un contrat de durée relativement longue. Un contrat de long terme pose deux problèmes qui sont liés : l'incertitude sur les conditions futures (notamment le coût de l'énergie qui impacte la rentabilité des projets) est élevée et le contrat est incomplet. La théorie des coûts de transaction développée par Williamson (1975) repose sur l'hypothèse de rationalité limitée des individus et celle d'un environnement à la fois incertain et complexe, ce qui empêche les contractants d'anticiper toutes les situations futures possibles et de mettre au point les décisions optimales dans le contrat. C'est pourquoi les agents doivent se contenter de contrats incomplets, avec des « blancs » qui devront être comblés au fur et à mesure au cours de renégociations. Ces adaptations doivent pouvoir se faire à moindres coûts, sachant qu'à chaque renégociation, les contractants s'exposent à ce que la théorie identifie comme de l'opportunisme.

Les agents économiques sont potentiellement opportunistes au sens où en plus de la recherche de l'intérêt personnel de « l'agent maximisateur » standard dans les théories économiques, ils sont prêts à utiliser la ruse et la tricherie pour parvenir à leur fin (Williamson, 1975).

Dans ces circonstances, pour se protéger contre d'éventuels comportements opportunistes, il conviendrait de spécifier préalablement et formellement les comportements à adopter face aux différentes contingences, c'est-à-dire d'adopter un contrat plutôt complet et rigide, ce qui n'est pas possible dans un environnement incertain. *A contrario*, pour éviter des coûts *ex ante* de contractualisation, les parties peuvent avoir intérêt à signer un contrat flexible qui leur permet d'apporter une réponse adaptée à chaque situation. Mais dans ce cas, les parties encourent un risque accru d'opportunisme et de marchandage pour se mettre d'accord sur une solution lors des renégociations. Ces adaptations peuvent être bénéfiques pour le bien-être des deux parties, mais elles peuvent aussi être motivées par des comportements opportunistes. Ainsi, il existe un arbitrage entre le coût d'écriture d'un contrat complet et les gains à réduire l'incomplétude du contrat en raison des risques de comportement opportunistes lors des renégociations *ex post* qui ne manqueront pas de survenir.

Indépendamment du caractère opportuniste, ou pragmatique, des renégociations *ex post*, celles-ci entraînent des coûts de transaction qui réduisent l'efficacité du contrat. Bajari et Tadelis (2001) montrent qu'il existe un lien entre le caractère incitatif du contrat et l'efficacité des adaptations *ex post*: Un contrat très incitatif fournit de fortes incitations à réduire les coûts, mais il se prête mal à des adaptations *ex post*. Inversement, un contrat faiblement incitatif ne permet pas de réduire le coût du projet, mais il se prête facilement aux adaptations *ex post* en cas d'aléas. Ainsi, si la probabilité de renégocier est élevée, alors les parties devraient opter pour un contrat faiblement incitatif et peu détaillé. C'est pourquoi, selon Bajari et Tadelis (2001), et Levin et Tadelis (2011), un projet complexe, sujet à une forte incertitude, devrait faire l'objet d'un contrat peu incitatif alors qu'un projet simple, et sujet à peu d'aléas, peut faire l'objet d'un contrat très incitatif.

Transposées aux CPE, ces conclusions conduisent à considérer que plus un projet de performance énergétique est complexe et sujet à de l'incertitude, et plus il implique des investissements innovants, moins le CPE sera adapté en raison des coûts de transaction élevés. Ces considérations vont à l'encontre de la nature même des CPPE tels qu'ils ont été conçus à l'origine (ordonnance du 17 juin 2004) et dans les lois Grenelle 1 et 2. En théorie, il faudrait diminuer la puissance du mécanisme incitatif, de façon à ce que la rémunération du prestataire dépende en partie seulement des économies d'énergie réalisées, ce qui revient tout simplement à remettre en cause les fondements mêmes d'un CPE.

Même si le déploiement des CPE n'a pas été à la hauteur des objectifs et des moyens engagés, ils restent l'un des outils phares dont disposent les acteurs publics pour améliorer l'efficacité énergétique des bâtiments (Ortuga, Reinmann, 2013). La section 2 présente un rapide état des lieux des CPE signés en France. A cette photographie « objective » s'ajoute une étude de satisfaction « subjective » menée auprès des acteurs publics ayant signé ces CPE. Cette étude nous permet de caractériser empiriquement le lien entre la complexité des contrats et l'efficacité mesurée par la satisfaction des acteurs publics, et de justifier ainsi la pertinence de cet outil malgré ses limites identifiées par la théorie.

SECTION 2 – QUEL BILAN DES CPE EN FRANCE ?

L'état des lieux des 9 premiers CPE signés en France entre le 1^{er} octobre 2007 et le 1^{er} décembre 2011 est établi à partir d'une enquête de terrain menée auprès des acteurs publics ayant signé ces contrats en France (Chong et al. 2012)⁶. Il révèle une grande diversité notamment au niveau du nombre et du type de bâtiments inclus dans le périmètre du contrat, de la durée et des objectifs d'économie d'énergie. Le tableau ci-dessous résume ces éléments.

⁶ L'enquête a été réalisée entre juin et décembre 2011 dans le cadre d'une étude financée par le Conseil Français de l'Energie disponible à l'adresse suivante : <http://www.wec-france.org/DocumentsPDF/RECHERCHE/62-rapportfinal.pdf>

Tableau 1 - Les 9 CPE signés en France au 1er janvier 2012

	Bâtiments inclus dans le contrat	Date de signature	Durée (années)	Objectifs d'économie d'énergie
Ville de Tours	160 chaufferies dans 250 bâtiments de diverses natures	2007	12	7,5%
Montluçon	94 bâtiments communaux et 4 sites communautaires	2009	10	16,4% 26,47% 38% ⁷
Conseil Régional d'Alsace	Rénovation thermique de l'enveloppe et des équipements de 14 Lycées	2009	20	35%
Conseil Général du Centre	18 lycées et 4 bâtiments administratifs	2010	15	35%
Ville de Bougival	Optimisation du parc d'éclairage public et rénovation Bâtiment Basse Consommation d'un groupe scolaire	2011	20	82%
Conseil Général de la Manche	Rénovation énergétique de 20 collèges, 3 musées, et du siège du conseil général de la Manche	2011	17	32%
Université Versailles Saint-Quentin en Yvelines	Amélioration de l'efficacité énergétique du parc immobilier	2011	25	25%
Ministère de la Défense	Remise à neuf des installations de production de chaleur et travaux d'isolation thermique du Quartier Roc Noir	2011	20	36%
Ville de Paris	100 écoles maternelles et primaires	2011	20	30%

La complexité d'un CPE ne s'observe pas directement. Il est nécessaire d'utiliser des variables approximatives qui sont corrélées avec la variable non observable et qui ont l'avantage d'être quantifiable. Pour caractériser la complexité des projets, nous avons retenu trois variables. La première variable est la diversité des bâtiments inclus dans le CPE. Nous avons supposé qu'elle complexifie la gestion des conditions d'utilisation des bâtiments ainsi que la détermination, la mesure et la vérification des performances. Parmi les 9 CPE de notre échantillon, 7 contrats incluent des bâtiments de différentes natures (ex : amélioration des performances énergétiques de bureaux communaux, de piscines, d'écoles), tandis que 2 contrats ne prévoient des améliorations des performances énergétiques que sur un type unique de bâtiment (ex : uniquement des écoles).

La deuxième variable est la durée des CPE. Dans la littérature empirique, on considère généralement que plus elle est élevée, plus elle accroît l'incomplétude contractuelle et l'incertitude sur les conditions d'exploitation. Sur les 9 contrats, la durée moyenne est de 17,6 années, la durée minimale de 10 ans et la durée maximale de 25 ans.

Enfin, la troisième variable concerne le caractère global du contrat. Nous avons identifiées 8 missions potentielles qui peuvent être incluses dans un CPE⁸ et avons supposé que plus le nombre de missions

⁷ Les objectifs spécifiés pour Montluçon correspondent à des objectifs différenciés selon la nature des bâtiments concernés par le CPE.

⁸ Ces missions sont l'amélioration des performances thermiques du bâti, le contrôle des modalités d'utilisation des locaux, la mise en place d'une formation de sensibilisation aux utilisateurs, autres actions de performance énergétique, la production d'énergie nouvelle et renouvelable, les autres actions que celles dédiées à la performance énergétique, l'obtention d'objectifs qualitatifs « standards » (pour un Contrat de Partenariat) et enfin l'obtention d'autres objectifs qualitatifs.

inclus dans le CPE est grand plus celui-ci est complexe. Nous distinguons finalement les contrats en deux types : ceux qui contiennent au moins 4 missions (ce qui indique un niveau de complexité fort) et ceux qui en contiennent moins de 4 (ce qui indique un niveau de complexité faible).

Si l'on réunit les trois variables qui caractérisent la complexité pour les 5 CPE pour lesquels nous avons toutes les informations, nous sommes en mesure de distinguer les contrats en fonction du degré de complexité.

	CPE1	CPE2	CPE3	CPE4	CPE5
Diversité des bâtiments	Homogène	divers	divers	divers	divers
Durée	>15 ans	<15 ans	<15 ans	>15 ans	<15 ans
Nombre de missions	Plus de 4	Plus de 4	Moins de 4	Plus de 4	Moins de 4
Complexité	++	++	+	+++	+

Les retours d'expérience

Afin d'approximer l'efficacité des contrats à partir des retours d'expérience, nous nous appuyons à la fois sur des critères objectifs – le respect des engagements chiffrés (coûts, délais, objectifs d'économie d'énergie) – et sur une évaluation subjective de la satisfaction des acteurs publics vis-à-vis du contrat et de la relation tout au long du contrat.

Un indicateur essentiel de l'efficacité d'un contrat est sa capacité à faire respecter les engagements contractuels du prestataire. Pour la phase de construction, nous avons l'information sur le respect des coûts et des délais de mise à disposition et sur les raisons qui expliquent le non-respect le cas échéant : pour les 5 CPE en exploitation, les coûts de construction et les délais de mise à disposition ont été respectés.

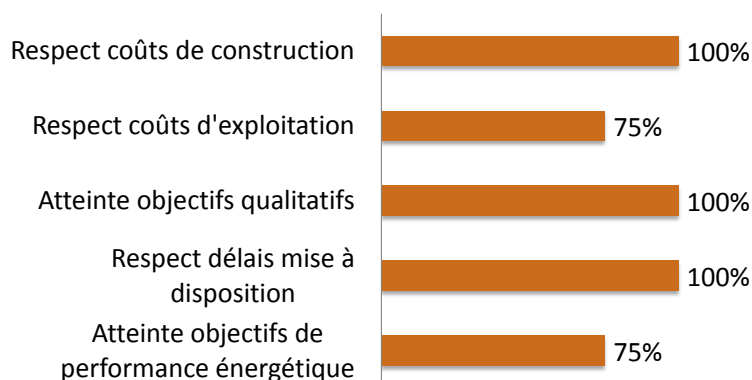
Le troisième critère d'évaluation du respect des engagements du prestataire est plus global. Il permet de distinguer les contrats selon que les principaux objectifs qualitatifs et le programme fonctionnel, dans sa globalité, ont été respectés ou non. Parmi les 5 CPE dont la phase d'exploitation a commencé, seuls 4 interlocuteurs ont accepté de nous répondre sur leur niveau de satisfaction (sur une échelle de 1 à 7) pour se déclarer « plutôt satisfaits » ou « satisfaits ».

Pour la phase d'exploitation, nous avons cherché à évaluer le respect des coûts d'exploitation d'une part, et des objectifs de performance énergétique d'autre part. Pour 4 des 5 CPE en exploitation, les coûts d'exploitation ont été respectés. Concernant le CPE pour lequel ces coûts n'ont pas été respectés, il s'agit d'une cause légitime et non pas d'une faute de la part du prestataire privé. Pour l'atteinte des objectifs de performance énergétique, nous avons obtenu 4 réponses parmi les 5 CPE en exploitation. Parmi les 4 CPE, ces objectifs ont été atteints pour 3 CPE. L'acteur public pour lequel ces objectifs n'ont pas été atteints invoque, ici encore, une cause légitime (des conditions climatiques particulièrement défavorables).

Ainsi, au regard de l'ensemble de ces éléments, on peut considérer que pour le moment, les objectifs fixés contractuellement dans le cadre des CPE ont été atteints, hormis un cas qui s'explique par des

causes légitimes, ce qui ne remet pas en cause l'efficacité de ce contrat. Le graphique suivant résume les éléments « objectifs » observés.

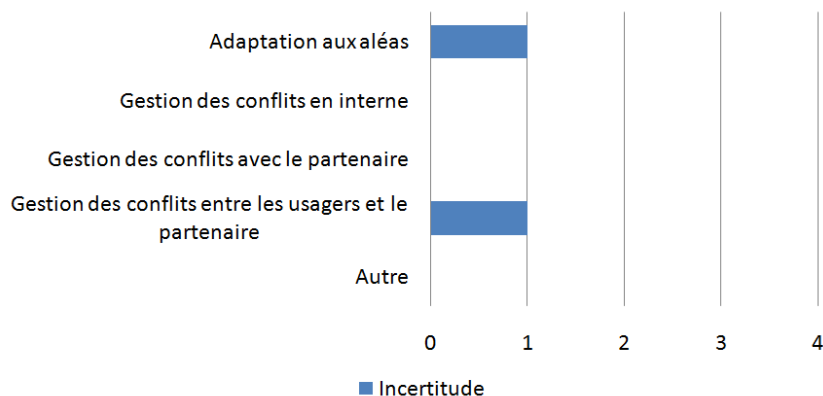
Figure 1 - Respect des engagements du prestataire (5 observations)



Concernant la satisfaction globale subjective des acteurs publics concernant les différentes phases, nous avons interrogé les acteurs publics sur les difficultés rencontrées dans le cadre de la relation contractuelle et sur les raisons de ces difficultés.

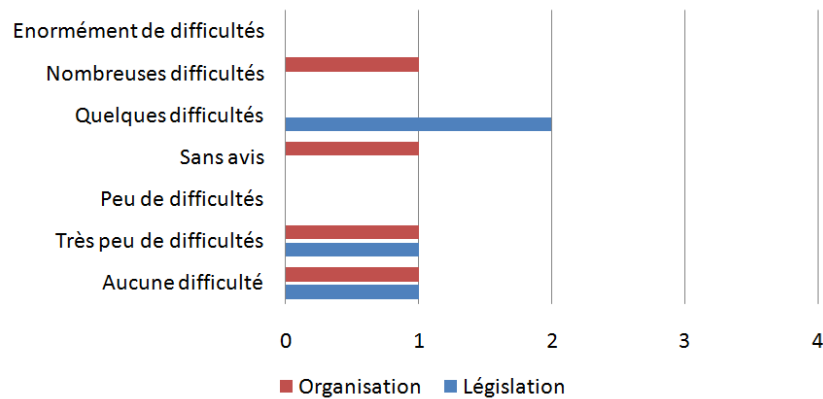
Concernant l'incertitude, 5 réponses possibles (présentées dans le graphique ci-dessous) étaient proposées aux acteurs publics interrogés. Le graphique indique qu'un acteur considère avoir fait face à des difficultés d'adaptation aux aléas. Un autre souligne les difficultés liées à des conflits ayant eu lieu entre les usagers et le prestataire.

Figure 2 - Difficultés liées à l'incertitude durant l'exécution du CPE (4 observations)



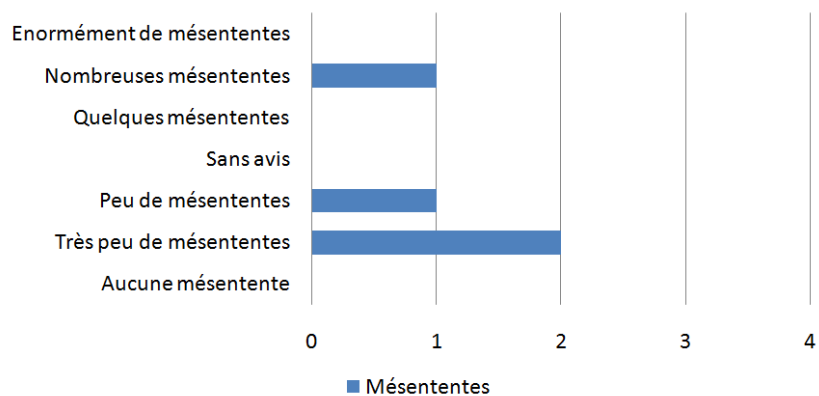
2 acteurs publics ont souligné avoir rencontré quelques difficultés du fait des évolutions législatives. Un acteur public a rencontré de nombreuses difficultés en termes d'organisation interne pour faire face aux charges de travail supplémentaire liées à la mise en place d'un CPE. Notons qu'il s'agit d'un CPE pour lequel l'acteur public a eu très peu recours à l'externalisation.

Figure 3 - Difficultés liées à la législation et à l'organisation interne (4 observations)



Concernant la satisfaction liée à la relation entre les prestataires, le graphique suivant résume les réponses obtenues. Un acteur public a annoncé avoir rencontré de nombreuses mésententes avec son prestataire privé. Ces mésententes proviennent selon l'acteur public des phases de renégociation du CPE (signature d'avenants).

Figure 4 - Degré de mésentente entre les partenaires (4 observations)



Ainsi, malgré des coûts parfois dépassés, des objectifs de performance énergétique parfois non atteints, et des difficultés parfois rencontrées par les acteurs publics en charge des CPE, les engagements contractuels sont globalement respectés et les acteurs publics sont jusqu'ici globalement satisfaits des CPE mis en place.

CONCLUSION

Notre article propose un état des lieux des 9 premiers CPE signés à la date du 1^{er} mars 2012 (dont seulement 5 sont en phase d'exploitation). Nous sommes en mesure de tirer les premiers enseignements sur les conditions d'efficacité des CPE. Ainsi, contrairement aux prédictions théoriques, les CPE signés, bien que complexes, semblent efficaces et les CPE les plus simples ne sont pas plus efficaces. Mises à part quelques mésententes entre partenaires, l'ensemble des critères d'évaluation de la satisfaction indique au contraire que les projets plus complexes procurent une plus grande satisfaction aux acteurs publics. Ce bilan des CPE signés en France paraît donc assez encourageant, et laisserait penser que les CPE, malgré un départ difficile, sont voués à se développer. Si cela se confirme, alors il conviendra d'analyser plus en profondeur quelles sont les conditions d'efficacité des CPE, ainsi que de s'interroger sur le choix du véhicule juridique le plus approprié (CREM ou CPE) en

fonction de la complexité du projet et du type d'acteur public concerné (en termes d'expertise et de compétence notamment). Dans une perspective européenne, l'étude des conditions de mise en œuvre des CPE dans les autres Etats membres devrait être riche d'enseignement. Mais en l'absence d'une définition commune et face à la grande diversité des modèles de CPE, il reste difficile d'en tirer des conclusions en termes de bonnes pratiques applicables à tous. Sur ce point, la Directive 2012/27/UE, même si elle réaffirme la pertinence de cet outil, ne permet pas d'harmoniser les conditions de leur mise en œuvre.

BIBLIOGRAPHIE

Bajari P. ;Tadelis S. (2001) "Incentives versus Transaction Costs: A Theory of Procurement Contracts", *RAND Journal of Economics* 32(3), 387-407.

Baker G. (2000) "The Use of Performance Measures in Incentive Contracting." *American Economic Review* 90(2), 415-420.

Baker G. (2002) "Distortion and Risk in Optimal Incentive Contracts." *Journal of Human Resources* 37(4), 728-751.

Chong E. ; Le Lannier A., Staropoli C. (2012) « Les conditions d'efficacité des contrats de performance énergétique en France », Etude CFE-62. <http://www.wec-france.org/DocumentsPDF/RECHERCHE/62-rapportfinal.pdf>

[DG Energy \(2011\) "A new Directive of Energy Efficiency – challenges addressed and solution proposed", 22 june 2011.](#)

Holmström B. ;Milgrom P. (1991) "Multitask principal-agency analysis: Incentive contracts, asset ownership and job design", *Journal of Law, Economics and Organization* 7, 24-51.

Iossa E. ;Martimort D. (2008) "The Simple Micro-economics of Public Private Partnerships", *CMPO working paper* 08/199.

Mayer A., Supple D., Kuhn V., Lines S. (2010) "Energy Performance Contracting in the European Union: creating common "model" definitions, processes and contracts", *Issue Brief*, Institute for Building Efficiency.

Laffont J-J. ; Tirole J. (1993) *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, Cambridge: MIT Press.

Levin J. ;Tadelis S. (2010) "Contracting for Government Services: Theory and Evidence from U.S. Cities", *Journal of Industrial Economics*, 58(3).

Ortége O. (2011) « Les contrats de performance énergétique », Rapport à Madame Nathalie Kosciusko-Morizet, Ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement. Mars, 2011.

Ortége O.; Reinmann I. (2013) "Les financements innovants de l'efficacité énergétique", Rapport au Président du Plan Bâtiment Durable, février.

Pouyet J. ;Martimort D. (2008) "To Build or not to Build: Normative and Positive Theories of Public Private Partnerships", *International Journal of Industrial Organization* 26(2), 393-411.

Union Européenne UE (2011) *Plan Bâtiment 2011*, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0109:FIN:FR:PDF>

Williamson O.E. (1975) *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. Free Press.