MINISTÈRE
DE L'ÉCONOMIE,
DES FINANCES
ET DE L'INDUSTRIE

Liberté
Égalité
Fraternité

Évaluation des contrats et marchés de partenariat

JANVIER 2025

Olivier **TAILLARDAT**
Lucile **WAQUET-AIRY**
Matthieu **LECLERCQ**
Adrien **HAIRAULT**
Amina **MALKI**

Inspection générale
des finances

MINISTÈRE
DE L'ÉCONOMIE,
DES FINANCES
ET DE L'INDUSTRIE

Liberté
Égalité
Fraternité

Inspection générale
des finances

RAPPORT CONFIDENTIEL

N° 2024-M-024-03

ÉVALUATION DES CONTRATS ET MARCHÉS DE PARTENARIAT

Établi par

OLIVIER TAILLARDAT
Inspecteur des finances

LUCILE WAQUET-AIRY
Inspectrice des finances

MATTHIEU LECLERCQ
Inspecteur des finances

ADRIEN HAIRAULT
Data scientist au Pôle science des données de l'IGF

Avec la participation de
AMINA MALKI
Inspectrice stagiaire des finances

- JANVIER 2025 -

Rapport

SYNTHÈSE

Depuis leur introduction dans le droit de la commande publique français en 2004, les contrats de partenariat, devenus les marchés de partenariat, ont permis de concrétiser 248 projets d'infrastructures représentant, pour l'État, les collectivités locales et leurs établissements, un investissement total de 13,7 Md€. Bien que ces modes de commande publique aient été retenus pour plusieurs grands programmes publics tels que la ligne ferroviaire à grande vitesse Bretagne-Pays de la Loire, le contournement ferroviaire Nîmes-Montpellier, le bâtiment Balard du ministère des armées, le plan Campus et le tribunal de grande instance de Paris, leur recours demeure marginal, entre 0,7 % et 0,8 % de l'investissement public réalisé depuis 2004, mais aussi dérogatoire. En effet, en confiant la conception, la réalisation, le financement et la maintenance d'infrastructures publiques à un acteur privé, les contrats et marchés de partenariat s'affranchissent de quatre principes fondamentaux qui régissent les marchés publics : l'obligation d'allotir, l'interdiction de tout paiement différé, l'obligation pour la personne publique d'être maître d'ouvrage et enfin, la distinction obligatoire entre maîtrise d'œuvre et construction.

Les contrats et marchés de partenariat ont atteint leur apogée en 2011-2012 avec 87 projets et 8,4 Md€ d'investissement au cours de ces deux seules années. Depuis, ayant fait l'objet de travaux d'évaluation riches mais non univoques, les contrats et marchés ont connu des controverses récurrentes quant à leur efficacité et leur efficience et n'ont été mobilisés, par les acheteurs publics, que quatre fois ces cinq dernières années.

Vingt ans après leur introduction dans le droit français et près de dix ans après leur révision par ordonnance, en 2015, le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique a chargé l'Inspection générale des finances d'une mission d'évaluation des contrats et des marchés de partenariat.

Conformément aux termes de la lettre de mission, les marchés de partenariat ont été comparés avec d'autres montages de commande publique à partir d'un échantillon de projets issus de trois secteurs : le transport ferroviaire, les établissements pénitentiaires et les universités. Cette analyse a été complétée par une enquête auprès de 27 personnes publiques différentes ayant porté 41 contrats et marchés de partenariat.

À l'instar des précédents travaux portant sur cette thématique, la mission a été confrontée à une absence de recensement exhaustif des coûts effectivement constatés au niveau des pouvoirs adjudicateurs ainsi que des données contractuelles des contrats et marchés de partenariat et à un suivi seulement partiel des projets au niveau national. Pour y remédier, la mission émet neuf propositions opérationnelles parmi lesquelles figurent :

- le conditionnement du versement du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée aux collectivités locales au respect de l'obligation de transmission des contrats à la mission d'appui au financement des infrastructures (Fin Infra) ;
- la transmission régulière, tous les trois à cinq ans, à Fin Infra d'un rapport d'exécution simplifié et standardisé pour permettre un suivi, au niveau national, des marchés de partenariat au cours des phases d'exploitation et de restitution de l'infrastructure ;
- la systématisation des dispositifs de suivi analytique des coûts des prestations déléguées et d'audit technique régulier, dans l'optique de la restitution en bon état des infrastructures à la fin des marchés de partenariat.

Que ce soit à travers l'enquête ou les études de projets, la mission conclut à l'efficacité des contrats et marchés de partenariat et au respect des dispositions contractuelles en matière de délais, qualité et coûts. 71 % des ouvrages commandés en contrat et marché de partenariat ont d'ailleurs été livrés dans les temps, soit un niveau de performance équivalent aux marchés globaux et supérieur à la maîtrise d'ouvrage publique classique. La qualité des infrastructures et des prestations ainsi que les coûts sont également conformes aux termes du contrat dans 80 % à 90 % des cas.

En revanche, l'efficience de cette forme de commande publique reste incertaine voire en retrait au regard des surcoûts relevés, notamment par rapport aux marchés globaux. En particulier, en dépit d'un financement apporté ou garanti par la personne publique à hauteur de 85 % du coût d'investissement en moyenne, le recours au financement privé produit un surcoût intrinsèque, pouvant aller jusqu'à 10 % du coût d'investissement, par rapport à un financement direct par le pouvoir adjudicateur. Néanmoins, la mission a pu identifier des externalités financières positives de la mise en œuvre de contrats et marchés de partenariat, pour les personnes publiques, telles qu'une action à la baisse, toutes choses égales par ailleurs, sur les charges de personnel.

Au vu du peu de contrats ayant atteint le stade de la restitution de l'actif à la personne publique et des échantillons retenus, ces résultats s'entendent sous réserve du faible recul temporel qui ne permet pas d'apprécier les impacts des pratiques d'entretien et de renouvellement sur l'état des actifs à plus long terme.

Dans ce cadre, la mission préconise de réserver l'usage des marchés de partenariat aux projets pour lesquels les conditions suivantes sont réunies :

- la maîtrise d'ouvrage peut être transférée à une personne privée, compte tenu des spécifications de conception ou de mise en œuvre du projet, notamment en matière de qualité architecturale ;
- le pouvoir adjudicateur dispose de compétences juridiques, financières et techniques solides ou est en capacité d'en mobiliser afin de suivre le contrat et piloter le maître d'ouvrage et les prestataires en phase d'exploitation ;
- le programme fonctionnel et technique de l'ouvrage n'a pas vocation à évoluer très significativement dans le temps, comme c'est le cas pour les lignes ferroviaires, au vu de la rigidité contractuelle des marchés de partenariat ;
- la personne publique attribue une valeur importante à la prévisibilité et à la tenue des coûts, délais et performances techniques contractuels du projet, quitte à assumer un surcoût pour rémunérer les risques pris par les titulaires.

Il demeure que, dans un contexte de fortes contraintes pesant sur les finances publiques, la question du financement de la politique d'investissement public, et plus particulièrement celle de la rénovation énergétique du patrimoine public, reste posée. D'une part, l'opportunité de recourir à des marchés de partenariat non consolidants[1] n'est ni évidente ni démontrée, eu égard aux conditions historiques de financement de la dette publique française et des simulations exploratoires de la mission. D'autre part, alors qu'une nouvelle forme de commande publique expérimentale, le marché global de performance énergétique à paiement différé, est entrée en vigueur en 2023 pour favoriser les travaux de rénovation énergétique, celle-ci n'a pas encore fait la preuve de sa valeur ajoutée dans le paysage de la commande publique.

[1] Non consolidés dans la dette publique au sens de la comptabilité nationale et donc sans impact immédiat sur les ratios de Maastricht suivis dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance.

LISTE DES PROPOSITIONS

La mission préconise de **réserver l'usage des marchés de partenariat** aux projets pour lesquels les conditions suivantes sont réunies :

- la **maîtrise d'ouvrage peut être transférée** à une personne privée, compte tenu des spécifications de conception ou de mise en œuvre du projet ;
- le pouvoir adjudicateur dispose de **compétences juridiques, financières et techniques solides ou est en capacité d'en mobiliser** afin de suivre le contrat et piloter le maître d'ouvrage et les prestataires en phase d'exploitation ;
- le **programme fonctionnel et technique de l'ouvrage n'a pas vocation à évoluer très significativement** dans le temps, comme c'est le cas pour les lignes ferroviaires, au vu de la rigidité contractuelle des marchés de partenariat ;
- la personne publique attribue une **valeur importante à la prévisibilité et à la tenue des coûts, délais et performances techniques contractuels** du projet, **quitte à assumer un surcoût** pour rémunérer les risques pris par les titulaires.

Cette doctrine d'emploi s'accompagne de **neuf propositions complémentaires** :

- proposition n° 1 [DAJ] : accélérer la convergence du recensement économique de la commande publique vers les DECP et sensibiliser les acheteurs à l'enjeu de qualité des données renseignées ;
- proposition n° 2 [Fin Infra] : développer un référentiel de prestations, de coûts et de délais pour asseoir la robustesse des avis portés sur les hypothèses prises par les porteurs de projet dans les études et évaluations préalables ;
- proposition n° 3 [DGFiP-DGCL] : conditionner, comme le proposait la mission IGF de 2012 sur les PPP, le versement du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) aux collectivités locales à la transmission des contrats à Fin Infra ;
- proposition n° 4 [Fin Infra] : prévoir la transmission régulière, tous les trois ou cinq ans, à Fin Infra d'un rapport d'exécution simplifié et standardisé pour permettre un suivi et un accompagnement, au niveau national, des marchés de partenariat au cours des phases d'exploitation et de restitution de l'infrastructure ;
- proposition n° 5 [Fin Infra-SGPI] : renforcer l'association des modes d'instruction des projets entre Fin Infra et le SGPI voire envisager un rapprochement de ces deux structures ;
- proposition n° 6 [SGPI] : prévoir une étude d'opportunité du recours aux différentes formes de commande publique dans l'évaluation socio-économique des projets d'investissement publics concernés par la contre-expertise ;
- proposition n° 7 [pouvoirs adjudicateurs et Fin Infra] : prévoir des capacités de pilotage de maîtrise d'ouvrage et de prestataires suffisantes, en nombre et en compétences, en amont du recours à un marché de partenariat et systématiser l'analyse de ses capacités dans les évaluations préalables du mode de réalisation ;
- proposition n° 8 [pouvoirs adjudicateurs] : documenter les procédures internes de gestion des marchés de partenariat afin d'informer, former et accompagner les agents en charge du suivi de ces marchés ;
- proposition n° 9 [pouvoirs adjudicateurs] : systématiser les dispositifs de suivi analytique des coûts des prestations déléguées et les audits techniques réguliers, réalisés avec l'aide d'experts indépendants, dans l'optique de la restitution en bon état des infrastructures à la fin des marchés de partenariat.

SOMMAIRE

INTRODUCTION 1

1. LES MARCHES DE PARTENARIAT FONT L'OBJET D'UN ENCADREMENT SPECIFIQUE PARTICIPANT A EN SECURISER LE RECOURS MAIS LEUR SUIVI ET LEUR PILOTAGE SONT A RENFORCER AU NIVEAU NATIONAL 3

1.1. Les dispositifs de suivi de la commande et de l'investissement publics ne permettent, en l'état, d'identifier et suivre que les marchés de partenariat bénéficiant de plus de 100 M€ de financement public 3

1.2. La démarche d'évaluation préalable à tout marché de partenariat a gagné en pertinence depuis 2012 mais peut encore être améliorée 4

1.3. L'obligation de transmission des contrats à Fin Infra n'a été respectée que pour 51 % des contrats et il n'existe aucune disposition règlementaire pour en favoriser l'accompagnement par le niveau national après signature 5

1.4. Eu égard à la multiplicité des acteurs en charge du suivi des marchés de partenariat au niveau national, les synergies entre administrations gagneraient à être renforcées 6

2. SELON LES DONNEES DE FIN INFRA, 248 PROJETS DE NATURES DIVERSES ONT ETE REALISES PAR CONTRAT OU MARCHE DE PARTENARIAT, POUR LE COMPTE DE L'ÉTAT ET DES COLLECTIVITES LOCALES, DEPUIS 2004 7

2.1. Avec 13,7 Md€ d'investissement, portés à 71 % par l'État, les contrats et marchés de partenariat ont représenté moins de 1 % des dépenses d'investissement public depuis 2004 7

2.2. D'une durée moyenne de près de 23 ans, les contrats et marchés de partenariat ont été mobilisés, à hauteur de 77 % des montants investis, pour des bâtiments et des infrastructures de transports 8

2.3. Les personnes publiques ont sécurisé le financement des investissements issus des contrats et marchés de partenariat à hauteur de 33 % par des concours publics et 52 % par de la dette garantie 10

2.4. Le recours au financement privé a abouti à une redevance « financement » moyenne de 42 M€ par projet, un coût moyen pondéré du capital de 4,4 % et un coût de financement représentant 78 % du coût de l'investissement 11

2.5. Après un pic en 2011-2012, le recours aux marchés de partenariats n'a concerné que onze projets depuis 2019 11

3. SI 46 % DES PERSONNES PUBLIQUES INTERROGEES NE REMOBILISERAIENT PAS UN MARCHE DE PARTENARIAT, L'ENQUETE TEMOIGNE TOUTEFOIS DE L'EFFICACITE DE CES MARCHES EN MATIERE DE PERFORMANCE, DELAIS ET COUTS 12

3.1. 71 % des projets ont été livrés avec moins d'un mois de retard et la responsabilité des titulaires dans les retards n'est que partielle 13

3.2. La qualité et la performance des projets réalisés par un contrat ou marché de partenariat sont conformes aux attentes pour près de 90 % d'entre eux 13

3.3. Les contrats et marchés de partenariat de l'enquête se caractérisent par des coûts conformes à ceux prévus au contrat pour 82 % d'entre eux et un impact marginal des autres clauses financières 14
3.4. Tout en reconnaissant le respect des délais, des coûts et de bonnes relations avec les prestataires, 46 % des porteurs de projet n'envisageraient plus un recours à un marché de partenariat du fait de sa complexité et de sa rigidité 15

4. LES ETUDES DE CAS CONFIRMENT L'EFFICACITE DES CONTRATS ET MARCHES DE PARTENARIAT EN MATIERE DE DELAI ET DE QUALITE MAIS METTENT EN EVIDENCE DES SURCOUTS ET DONC UNE EFFICIENCE TRES RELATIVE, NOTAMMENT PAR RAPPORT AUX MARCHES GLOBAUX 17

4.1. En matière de délai de réalisation, la performance des contrats de partenariat est équivalente aux marchés globaux et à la concession mais supérieure à la MOP 18
4.2. Il n'a pas été identifié d'impact majeur de la forme de commande publique sur la qualité des infrastructures, leur performance énergétique et la qualité des prestations d'exploitation délivrées par le titulaire 19
4.3. La LGV BPL est, à ce stade des cycles de vie des infrastructures, le seul ouvrage du champ d'étude réalisé en contrat de partenariat semblant présenter un coût complet compétitif 20
4.4. Les marchés de partenariat semblent produire une diminution des frais de personnels et, dans une moindre mesure, d'achats et de charges externes pour le bloc communal 21
4.5. Si les modalités de suivi des contrats et marchés de partenariat diffèrent selon la personne publique, le développement des procédures et outils de gestion demeurent des facteurs optimisant le pilotage contractuel 22

CONCLUSION ET PERSPECTIVES 24

INTRODUCTION

Les contrats et marchés de partenariat sont, pour certains[2], *« une bombe à retardement budgétaire souvent ignorée »*, *« des contrats ne protégeant pas toujours les intérêts de la personne publique »*, *« une réponse inadaptée »* avec *« de multiples insuffisances et des avantages limités »* et pour d'autres[3], des marchés offrant *« plusieurs avantages notables »*, *« des externalités positives »*, une *« performance globalement satisfaisante »* et qui ont essuyé *« une sorte de guérilla aussi violente que mal documentée »*. Ayant fait l'objet d'une littérature institutionnelle, académique et économique abondante mais non univoque, **les contrats et marchés de partenariat demeurent sujets à de nombreux *a priori*, positifs ou négatifs selon les acteurs consultés, et controverses sur leur efficacité et leur efficience.**

De fait, les contrats et, désormais, les marchés de partenariat ne sont *« pas un mode de commande publique comme les autres »*[4]. Le marché de partenariat permet aux pouvoirs publics de confier la conception, la réalisation, l'exploitation et la maintenance d'infrastructures publiques à un acteur privé tout en bénéficiant de financements externes. Il s'agit d'un contrat de longue durée qui se caractérise par un transfert de risques vers le titulaire qui est rémunéré, une fois l'ouvrage achevé, sous la forme de redevances. Afin de garantir la réalisation de cette mission globale, le cadre juridique des marchés de partenariat s'affranchit de quatre principes fondamentaux qui régissent les marchés publics, à savoir : l'obligation d'allotir, l'interdiction de tout paiement différé, l'obligation pour la personne publique d'être maître d'ouvrage et enfin, la distinction obligatoire entre maîtrise d'œuvre et construction.

En théorie, le recours aux contrats puis marchés de partenariat offre les avantages suivants :

- un unique interlocuteur privé pour la personne publique ;
- une procédure de passation plus rapide du fait du non-allotissement et qui permet d'enrichir le projet initial à l'aide du dialogue compétitif ;
- un transfert du risque de la construction, de l'exploitation et de la maintenance au partenaire privé qui est ainsi incité à tenir les délais et à mieux concevoir l'ouvrage pour réduire les dépenses de maintenance ;
- une transparence des coûts fixés dès la signature du contrat et une sanctuarisation des dépenses d'entretien qui permettent une meilleure prévisibilité des dépenses pour l'acheteur public et le maintien en bon état, dans le temps, des actifs ;
- une meilleure capacité d'évaluation des prestations à l'aide de critères de performance déterminés pour l'ensemble de la durée de passation du contrat ;
- et l'étalement de la dépense sur un temps long qui permet à l'acheteur public de différer et lisser ses dépenses d'investissement.

---

[2] Dans l'ordre des citations : Sénat, Les contrats de partenariat : des bombes à retardement ? (2013) ; Cour des comptes, Les PPP des collectivités territoriales (2015) ; Cour des comptes, La politique immobilière du ministère de la justice (2017) ; Cour des comptes européenne, Les PPP dans l'UE : de multiples insuffisances et des avantages limités (2018).

[3] Dans l'ordre des citations : Association française des gestionnaires d'infrastructures ferroviaires indépendants (AGIFI), Étude de sensibilité sur le coût global et les externalités positives du partenariat public privé en matière d'infrastructure ferroviaire (2023) ; Chaire Économie des PPP de l'institut d'administration des entreprises de Paris, Évaluation sur la performance des contrats de partenariat intégrant la phase d'exploitation (2012) ; S. Braconnier, Le futur régime des partenariats public-privé : rupture et clarifications (2015).

[4] Inspection générale des finances (IGF), Évaluation des PPP (2012).

Vingt ans après leur introduction dans le droit français, en 2004, et près de dix ans après leur révision par ordonnance, en 2015, le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique a chargé l'IGF d'une mission d'évaluation des contrats et des marchés de partenariat et de la réalité de leurs avantages théoriques.

La lettre de mission fixe deux objectifs :

- d'une part, la réalisation d'une évaluation *ex post* des projets réalisés en contrats et marchés de partenariat à travers une analyse comparative avec des projets conduits selon d'autres modalités de commande publique ;
- et, d'autre part, une étude des moyens mis en œuvre pour assurer le recensement, le suivi et l'accompagnement des contrats et marchés de partenariat.

Conformément aux termes de la lettre de mission, les marchés de partenariat ont été comparés avec d'autres montages de commande publique à partir d'un échantillon de projets issus de trois secteurs : le transport ferroviaire, les établissements pénitentiaires et les universités. Cette analyse a été complétée par une enquête auprès d'un panel plus large d'acheteurs publics ayant eu recours à un contrat ou marché de partenariat.

Tout au long de la mission, les analyses se sont appuyées sur les critères suivants :

- les délais de réalisation du projet et leur respect ;
- l'atteinte des indicateurs de performance fixés dans le contrat ;
- le coût global du projet et son évolution entre la signature du contrat et son exécution ;
- et les moyens mis en place pour assurer le suivi du projet.

De juillet à décembre 2024, la mission a rencontré environ 170 acteurs (ministères, collectivités locales, établissements et entreprises publics, institutions européennes, entreprises de construction et de services, financeurs, conseils juridiques et financiers, acteurs académiques et personnalités qualifiées) et réalisé cinq visites sur le terrain (ligne à grande vitesse Bretagne-Pays de la Loire, prison de la Santé, maison d'arrêt de Lyon-Corbas, université de Lille et Aix-Marseille Université).

À l'instar des précédents travaux portant sur cette thématique, la mission a été confrontée à une absence de recensement exhaustif des coûts effectivement constatés au niveau des pouvoirs adjudicateurs ainsi que des données contractuelles des contrats et marchés de partenariat et à un suivi seulement partiel des projets au niveau national. L'évaluation s'est aussi heurtée à l'hétérogénéité des infrastructures, limitant la comparabilité des projets entre eux, ainsi qu'au faible recul temporel dans le cycle de vie des infrastructures, entravant l'identification des impacts des pratiques sur l'état structurel des ouvrages.

Les investigations menées ont néanmoins permis à la mission de formuler des recommandations en matière de doctrine d'emploi et de pilotage des marchés de partenariat afin d'en assurer un recours optimal.

Ces travaux ont abouti au présent rapport de synthèse et à ses six annexes :

- annexe I : panorama des contrats et marchés de partenariat ;
- annexe II : évaluation des contrats et marchés de partenariat ;
- annexe III : modalités de suivi des contrats et marchés de partenariat ;
- annexe IV : traitement et impacts comptables des contrats et marchés de partenariat ;
- annexe V : marché global de performance énergétique à paiement différent ;
- annexe VI : liste des personnes rencontrées.

1. Les marchés de partenariat font l'objet d'un encadrement spécifique participant à en sécuriser le recours mais leur suivi et leur pilotage sont à renforcer au niveau national

1.1. Les dispositifs de suivi de la commande et de l'investissement publics ne permettent, en l'état, d'identifier et suivre que les marchés de partenariat bénéficiant de plus de 100 M€ de financement public

D'une part, un observatoire économique de la commande publique (OECP), dont la direction des affaires juridiques (DAJ) des ministères économiques et financiers assure le secrétariat, analyse les données économiques et techniques de la commande publique[5]. Depuis 2024, le recensement économique des contrats de la commande publique, dont l'OECP à la charge[6], repose sur la publication des données essentielles de la commande publique (DECP) par les administrations publiques qui passent un marché de plus de 40 000 € hors taxes (H.T.) ou un contrat de concession.

Dans les faits, le recensement économique des contrats de la commande publique ne permet pas de suivre les contrats et marchés de partenariat.

À la date de la mission, tous les profils d'acheteurs ne sont pas aptes à transmettre les données essentielles et leur adaptation demeure en cours en lien avec leurs éditeurs pour qu'ils soient conformes aux nouveaux schémas de données. La base des DECP présente, en conséquence, des limites majeures en matière de fiabilité et d'exhaustivité. Outre le fait que les DECP ne restituent que des données contractuelles, cette base liste 182 marchés de partenariat dont aucun ne semble relever de cette forme de commande publique.

<u>Proposition n° 1 [DAJ]</u> : accélérer la convergence du recensement économique de la commande publique vers les DECP et sensibiliser les acheteurs à l'enjeu de qualité des données renseignées.

D'autre part, la mise en œuvre de projets d'investissement financés par l'État, ses établissements publics, les établissements publics de santé et les groupements de coopération sanitaires est soumise à la réalisation d'une évaluation socio-économique depuis 2013[7].

Ces évaluations font l'objet d'une contre-expertise par le secrétariat général pour l'investissement (SGPI) pour les projets d'investissements publics dont le financement public dépasse le seuil de 100 M€ H.T. et représente au moins 5 % du montant total du projet. Dans ces conditions, **la contre-expertise n'a pu concerner que deux marchés de partenariat**. Sur ce sujet, la mission renvoie aux propositions formulées par l'IGF dans le cadre d'une mission spécifique sur l'évaluation des procédures d'inventaire et d'évaluation des projets d'investissements publics en septembre 2023[8].

[5] Article R. 2196-2 du code de la commande publique (CCP).

[6] Article R. 2196-4 du CCP.

[7] Loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

[8] https://www.igf.finances.gouv.fr/igf/accueil/nos-activites/rapports-de-missions/liste-de-tous-les-rapports-de-mi/evaluation-des-procedures-devalu.html.

1.2. La démarche d'évaluation préalable à tout marché de partenariat a gagné en pertinence depuis 2012 mais peut encore être améliorée

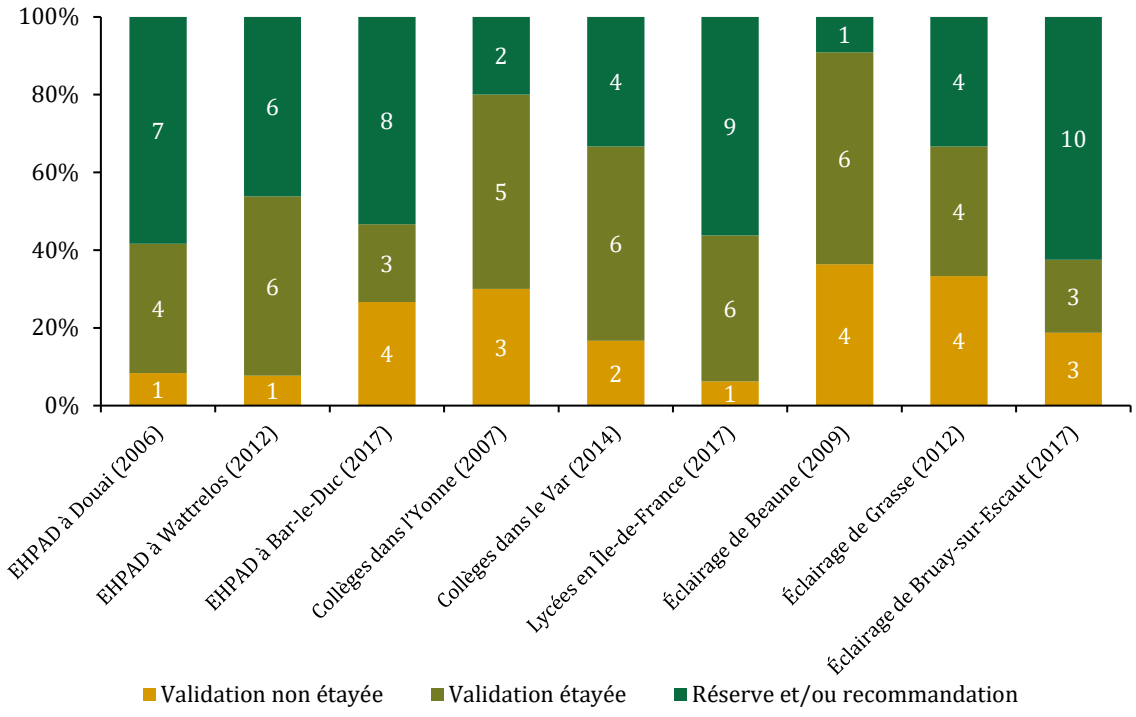
Une évaluation *ex ante* de l'économie des projets a été mise en place dès 2004 pour les contrats et marchés de partenariat. Il s'agit, dans cette évaluation, de s'assurer que le marché de partenariat présente un bilan plus favorable que d'autres contrats de la commande publique (cadrage du projet, partage des risques, coût global, calendrier) avant d'y recourir.

Cette évaluation préalable est soumise à l'avis consultatif de la mission d'appui au financement des infrastructures (Fin Infra), service à compétence nationale rattaché à la Direction générale du Trésor (DG Trésor), ce qui **permet à ce service de réaliser un recensement des contrats et marchés de partenariat.**

Ce n'est toutefois que depuis 2016 que la soumission de l'évaluation à Fin Infra est devenue obligatoire pour tous les porteurs de projet[9]. Ainsi, si **la liste de contrats et marchés de partenariat tenue par Fin Infra compte 248 marchés sur la période 2005-2024**, son exhaustivité ne peut *a priori* pas être garantie. À l'issue d'un travail d'analyse du bulletin officiel des annonces des marchés publics (BOAMP), la mission a identifié **34 contrats ou marchés de partenariat potentiels non recensés dans les fichiers de Fin Infra**[10].

Faisant écho aux préconisations d'une précédente mission de l'IGF[11] qui soulignait des marges d'amélioration de la démarche d'évaluation préalable, la mission a fait le constat, sur un échantillon de neuf projets, que les contrôles et appréciations de Fin Infra ont gagné en documentation dans les avis émis (cf. graphique 1). **Fin Infra a ainsi renforcé son rôle de conseil et d'accompagnement des porteurs de projet.**

Graphique 1 : Répartition des résultats des contrôles



Source : Mission d'après les avis émis par la MAPPP et Fin Infra.

[9] Articles 74 à 77 de l'ordonnance n° 2015 899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics.

[10] Dont 30 contrats antérieurs à la mise en place de l'obligation de transmission de l'évaluation préalable à Fin Infra.

[11] IGF, Évaluation des partenariats public-privé (PPP) (2012) : https://www.igf.finances.gouv.fr/igf/accueil/nos-activites/rapports-de-missions/liste-de-tous-les-rapports-de-mi/evaluation-des-partenariats-publ.html.

Il demeure que les référentiels d'évaluation mobilisés dans les avis émis, en matière de calendrier, de prestations et de coûts, restent implicites et non formalisés.

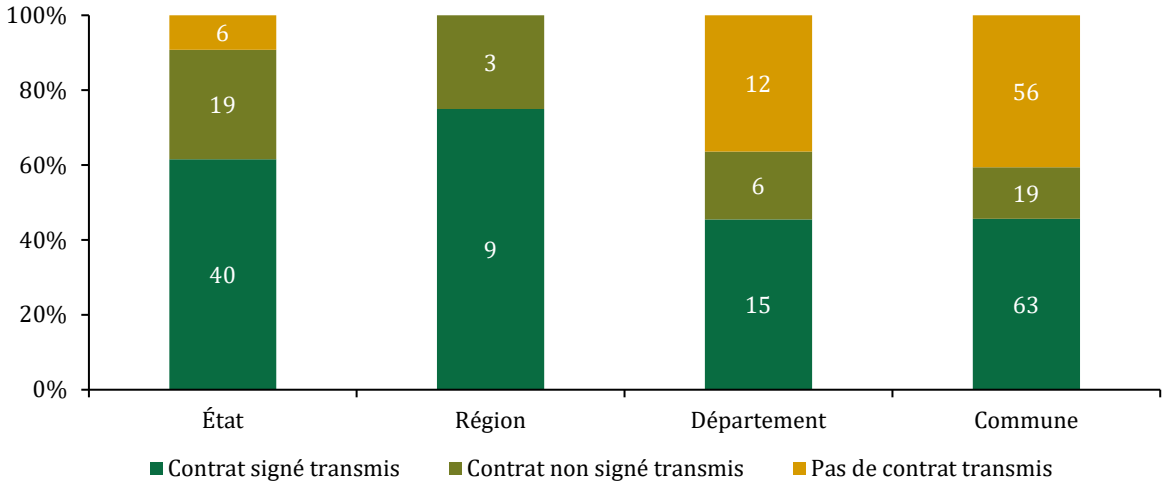
Proposition n° 2 [Fin Infra] : développer un référentiel de prestations, de coûts et de délais pour asseoir la robustesse des avis portés sur les hypothèses prises par les porteurs de projet dans les études et évaluations préalables.

1.3. L'obligation de transmission des contrats à Fin Infra n'a été respectée que pour 51 % des contrats et il n'existe aucune disposition règlementaire pour en favoriser l'accompagnement par le niveau national après signature

Une fois signés, les acheteurs ont l'obligation de transmettre les marchés de partenariat et leurs annexes à Fin Infra[12].

En réalité, **seuls 51 % des contrats ont été transmis après signature à Fin Infra**, soit 127 contrats sur les 248 projets recensés. En complément, 47 contrats ont été transmis mais sans être signés. Il reste ainsi 74 projets (56 projets portés par des communes, 12 projets par des conseils départementaux et 6 projets par l'État) pour lesquels aucun contrat n'a été transmis (cf. graphique 2).

Graphique 2 : État des lieux de la transmission des contrats à Fin Infra



Source : Mission d'après le tableau de suivi de Fin Infra.

Proposition n° 3 [DGFiP-DGCL] : conditionner, comme le proposait la mission IGF de 2012 sur les PPP, le versement du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) aux collectivités locales à la transmission des contrats à Fin Infra.

Une fois le marché signé et le projet lancé, le code de la commande publique ne prévoit aucune disposition en matière de suivi, de transmission de données exécutées ou de *reporting* au niveau national.

Proposition n° 4 [Fin Infra] : prévoir la transmission régulière, tous les trois ou cinq ans, à Fin Infra d'un rapport d'exécution simplifié et standardisé pour permettre un suivi et un accompagnement, au niveau national, des marchés de partenariat au cours des phases d'exploitation et de restitution de l'infrastructure.

[12] Article L 2223-4 du CCP.

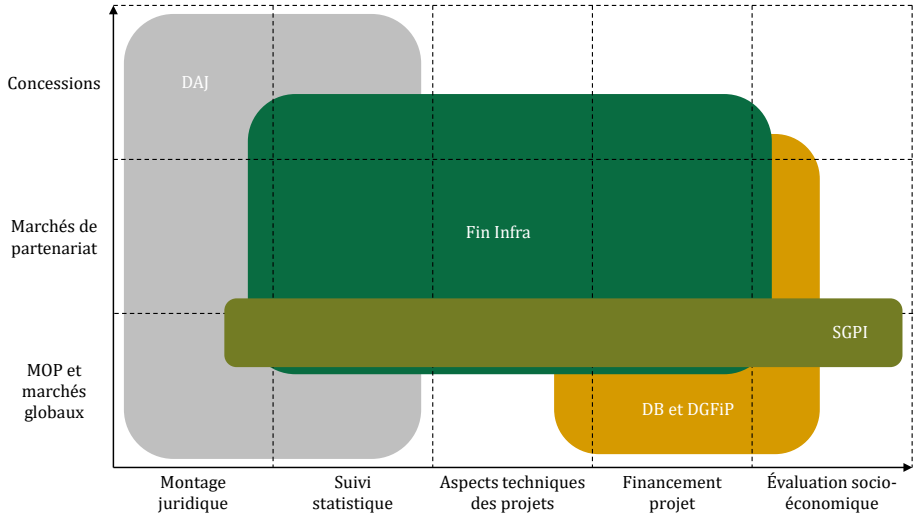
1.4. Eu égard à la multiplicité des acteurs en charge du suivi des marchés de partenariat au niveau national, les synergies entre administrations gagneraient à être renforcées

Fin Infra assure un accompagnement juridique et financier des personnes publiques dans leurs projets d'infrastructure et émet un avis, pour les marchés de partenariat, sur l'évaluation préalable du mode de réalisation.

Mais plusieurs autres administrations et services centraux disposent de compétences en matière de suivi de la commande publique et notamment de contrat et marché de partenariat :

- l'élaboration du droit et le recensement économique des contrats de la commande publique pour la DAJ des ministères économiques et financiers ;
- la comptabilisation des opérations pour le compte des personnes publiques et, concernant les marchés de partenariat, l'élaboration d'avis sur la soutenabilité des projets des collectivités territoriales et de leurs établissements pour la direction des finances publiques (DGFiP) ;
- le suivi des impacts budgétaires de projets d'infrastructure de l'État et, concernant les marchés de partenariat, l'élaboration d'avis sur la soutenabilité des projets de l'État et de leurs établissements pour la direction du budget (DB) ;
- l'inventaire et la contre-expertise des projets d'investissement majeurs de l'État, de ses établissements et des établissements publics de santé pour le SGPI (cf. graphique 3).

Graphique 3 : Présentation schématique des champs de compétences des principales administrations intervenant sur les marchés de partenariat



Source : Mission.

Les interventions de Fin Infra et du SGPI présentent ainsi des similitudes en ce sens que ces deux services contribuent au suivi statistique et à l'évaluation financière et socio-économique de projets d'investissement complexes, de par leur ampleur ou leurs caractéristiques techniques, juridiques et financières. **Leurs expertises paraissent aussi complémentaires** avec des compétences juridico-financières pour Fin Infra et une capacité à mobiliser des experts sectoriels pour le SGPI.

Proposition n° 5 [Fin Infra-SGPI] : renforcer l'association des modes d'instruction des projets entre Fin Infra et le SGPI voire envisager un rapprochement de ces deux structures.

Dans ce cadre, la question peut aussi se poser d'intégrer une étude d'opportunité des différentes formes de commande publique (loi « maîtrise d'ouvrage publique », marchés globaux, marchés de partenariat et concessions) dans les évaluations socio-économiques et leurs contre-expertises pour les projets concernés. Cette étude n'est, en effet, pas explicitement prévue dans le cadrage de l'évaluation socio-économique.

<u>Proposition n° 6 [SGPI]</u> : prévoir une étude d'opportunité du recours aux différentes formes de commande publique dans l'évaluation socio-économique des projets d'investissement publics concernés par la contre-expertise.

2. Selon les données de Fin Infra, 248 projets de natures diverses ont été réalisés par contrat ou marché de partenariat, pour le compte de l'État et des collectivités locales, depuis 2004

Pour réaliser un état des lieux des contrats et marchés de partenariat, la mission s'est appuyée sur le fichier de recensement de Fin Infra mis à jour en septembre 2024, rassemblant les 248 projets identifiés. Outre sa non-exhaustivité (cf. 1.2), ce recensement présente la limite de reposer sur des données exclusivement contractuelles, non exécutées, et cela sous réserve de la disponibilité des contrats (cf. 1.3).

2.1. Avec 13,7 Md€ d'investissement, portés à 71 % par l'État, les contrats et marchés de partenariat ont représenté moins de 1 % des dépenses d'investissement public depuis 2004

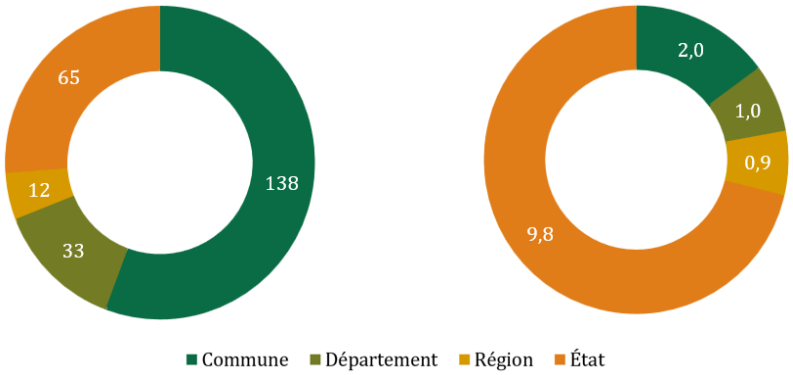
La répartition des contrats et marchés de partenariat sur la période 2004-2024 souligne la **prépondérance des collectivités locales** au sein des porteurs de projet. Les collectivités territoriales, les communes notamment, ont, en effet, porté 183 des 248 projets, soit **74 % des contrats et marchés de partenariat**.

Néanmoins, les trois échelons territoriaux n'ont pas eu recours à ce mode de commande publique dans les mêmes proportions, les communes l'ayant davantage mobilisé entre 2004 et 2024. **Le bloc communal** représente 138 projets, soit près de **56 % des 248 projets signés**. Sont identifiés, en ce qui le concerne, **63 projets relatifs à l'éclairage public.** Dans le cadre de leurs compétences respectives de gestion des collèges et des lycées, les **départements, comme les régions**, ont principalement eu recours aux contrats ou marchés de partenariat pour construire ou rénover des **bâtiments d'enseignement** ou en améliorer l'efficacité énergétique.

Si l'État n'est à l'origine que de 26 % des contrats et marchés de partenariat, ceux-ci représentent **le plus grand volume d'investissements avec 9,8 Md€, soit 71 % du total** de 13,7 Md€ de montant à financer brut[13], hors financement et exploitation (cf. graphique 4).

[13] Montant total d'investissement, incluant les concours publics et les frais financiers capitalisés.

Graphique 4 : Répartition des contrats ou marchés de partenariat (à gauche, en nombre de projets) et des montants à financer bruts (à droite, en montant en Md€ H.T. constants) depuis 2004 par type de porteur de projet



Source : Mission d'après le tableau de suivi des contrats et marchés de partenariat de Fin Infra mis à jour en septembre 2024 (hors 96 projets sans montant à financer brut).

De fait, **l'État a porté les quatre plus grands contrats de partenariat qui représentent, à eux seuls, 47 % des investissements totaux** réalisés en contrat ou marché de partenariat :

- la ligne ferroviaire à grande vitesse (LGV) Bretagne-Pays de la Loire (BPL) signée en 2011 pour un montant à financer brut de 3,0 Md€ ;
- le contournement ferroviaire Nîmes-Montpellier (CNM) signé en 2012 pour un montant à financer brut de 1,8 Md€ ;
- le bâtiment Balard du ministère des armées signé en 2011 pour un montant à financer brut de 1,1 Md€ ;
- et le tribunal de grande instance de Paris (TGI) signé en 2012 pour un montant à financer brut de 0,6 Md€.

In fine, considérant une part d'investissement public dans le produit intérieur brut (PIB) national de l'ordre de 4,3 % en moyenne[14], l'investissement public a représenté, sur la période 2005-2023, une enveloppe d'environ 1 900 Md€. **Les contrats et marchés de partenariat demeurent ainsi marginaux et ne représentent, avec 13,7 Md€, soit 0,8 % de l'investissement public réalisé sur cette période.**

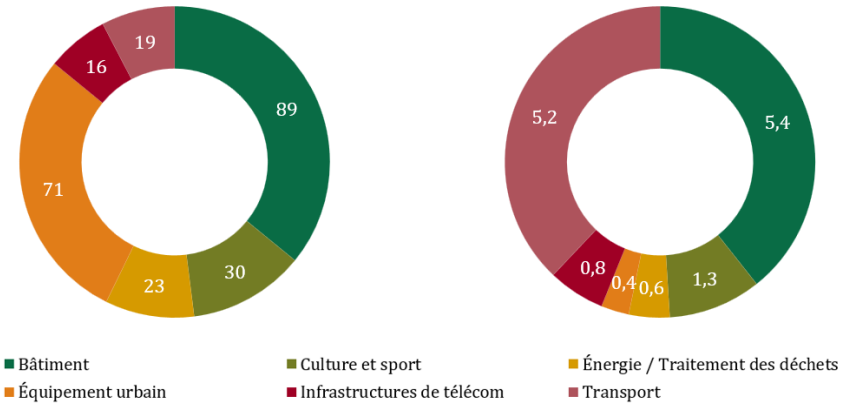
2.2. D'une durée moyenne de près de 23 ans, les contrats et marchés de partenariat ont été mobilisés, à hauteur de 77 % des montants investis, pour des bâtiments et des infrastructures de transports

Les contrats et marchés de partenariats ont majoritairement permis de mener des projets bâtimentaires (89 contrats) et des projets d'équipements urbains (71 contrats). Dans une moindre mesure, ce mode de commande publique a été sollicité pour des projets relatifs à des infrastructures culturelles ou sportives, des réseaux de télécommunication, de transport ou encore énergétiques et de traitement des déchets qui représentent à eux tous **35 % des projets.**

En montant, les **investissements** réalisés en contrat ou marché de partenariat ont porté **sur les transports et les bâtiments**, respectivement pour 39 % et 38 % des montants bruts à financer (cf. graphique 5).

[14] Chronique de la part de l'investissement public dans le PIB entre 2012 et 2023 du jaune budgétaire « évaluation des grands projets d'investissement publics » du projet de loi de finances 2025.

Graphique 5 : Répartition des contrats ou marchés de partenariat (à gauche, en nombre de projets) et des montants à financer bruts (à droite, en montant en Md€ H.T. constants) depuis 2004 par type de projets



Source : Mission d'après le tableau de suivi des contrats et marchés de partenariat de Fin Infra mis à jour en septembre 2024 (hors 96 projets sans montant à financer brut).

La durée moyenne de la phase de procédure, tous projets confondus, a été de 24 mois, soit **2 ans, entre la date de l'avis de Fin Infra sur l'évaluation préalable et la signature du contrat.**

Hors procédure de passation, **la durée d'un contrat est, en moyenne, de 272 mois, soit près de 23 années :**

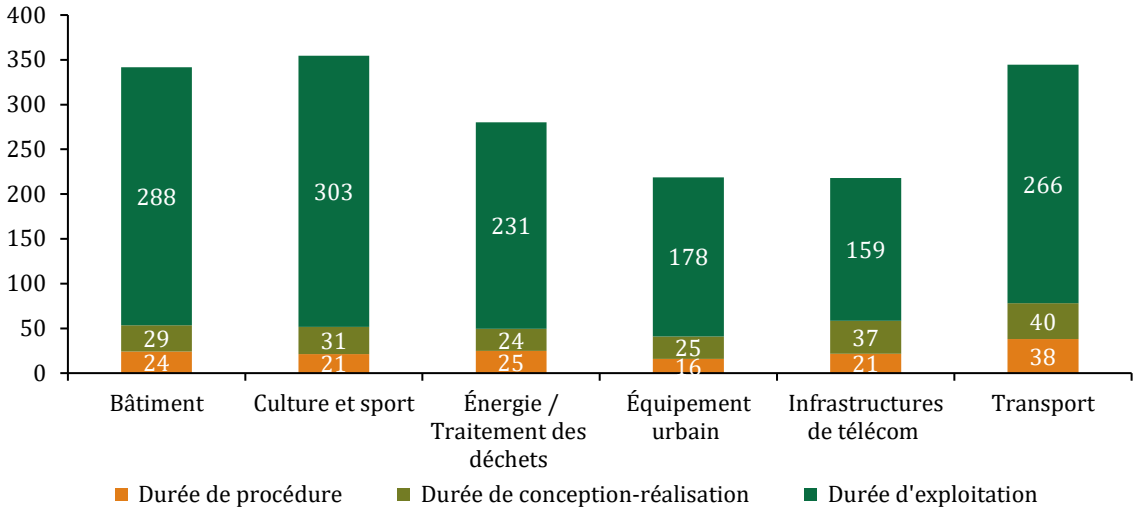
- 30 mois, soit deux ans et demi pour la phase de conception-construction ;
- 242 mois, soit plus de 20 ans, pour la phase d'exploitation qui représente 89 % de la durée d'un contrat.

Le calendrier des contrats et marchés de partenariat est lié à l'envergure des projets et au volume d'investissement associé. En conséquence, la durée des contrats varie selon les types de projets.

Les projets bâtimentaires sont construits, en moyenne, en 29 mois, là où les infrastructures de télécommunication et de transports prennent respectivement, en moyenne, 37 mois et 40 mois. La durée moyenne d'exploitation des installations culturelles et sportives, des bâtiments et des infrastructures de transport réalisés en contrat ou marché de partenariat s'établit respectivement à 303, 288 et 266 mois. À l'inverse, les équipements urbains ainsi que les systèmes de télécommunication ont des durées globales et donc des durées d'exploitation plus courtes avec des moyennes respectives de 178 mois et 159 mois.

En lien avec leurs durées de vie des objets des contrats, les durées moyennes de contrats sont les plus faibles pour les infrastructures de télécommunication et les équipements urbains et les plus élevées pour les installations sportives et culturelles, les transports et les bâtiments (cf. graphique 6).

Graphique 6 : Durée moyenne des phases d'un contrat ou marché de partenariat par type de projet depuis 2004 (en mois)



Source : Mission d'après le tableau de suivi des contrats et marchés de partenariat de Fin Infra mis à jour en juin 2024 (hors 139 durées de passation, 88 durées de construction et 74 durées d'exploitation non disponibles).

2.3. Les personnes publiques ont sécurisé le financement des investissements issus des contrats et marchés de partenariat à hauteur de 33 % par des concours publics et 52 % par de la dette garantie

Malgré l'apport de financement privé inhérent à ce montage contractuel, les niveaux d'apports publics ont été importants. **4,5 Md€ de concours publics, soit 33 % du montant total brut à financer**, ont ainsi été alloués pour financer les investissements des contrats et marchés de partenariat depuis 2004.

Les projets de l'État ont été financés à hauteur de 34 % par des concours publics, ceux des régions à hauteur de 10 %, ceux des départements à hauteur de 29 % et ceux des communes à hauteur de 38 %.

Les dépenses d'investissement relatives aux transports ont été financés par contributions publiques à hauteur de 51 %, ceux relatifs à la culture et au sport à hauteur de 40 % et ceux relatifs aux bâtiments à hauteur de 22 %. La part des concours publics dans les investissements des secteurs des télécommunications (6 %) et de l'énergie et du traitement des déchets (4 %) a été faible en comparaison.

Nets des concours publics, les investissements ont été financés à 93 % par de la dette avec une homogénéité entre porteurs et types de projets.

Dans les faits, les dettes des contrats et marchés de partenariat ont été garantis financièrement par les personnes publiques dans des proportions importantes. **La part du montant brut à financer couvert par de la dette garantie atteint, en moyenne, 52 %** avec un maximum atteint par les communes (54 %) et un minimum par les régions (45 %). La dette garantie couvre 80 % du montant à financer net des contributions publiques, allant de 70 % pour les départements à 87 % pour les communes.

À l'échelle des types de projets, la part de financement couverte par la dette garantie en pourcentage du montant à financer brut est minimale pour les transports (36 %) et maximale pour les projets énergétiques (79 %). En retraitant les concours publics, la dette garantie couvre de 55 % des montants à financer nets pour les équipements urbains à 92 % des installations culturelles et sportives.

2.4. Le recours au financement privé a abouti à une redevance « financement » moyenne de 42 M€ par projet, un coût moyen pondéré du capital de 4,4 % et un coût de financement représentant 78 % du coût de l'investissement

Une fois les concours publics versés, la rémunération d'un marché de partenariat s'effectue sous la forme de redevances à compter de la mise à disposition effective de l'ouvrage. Sur les 135 projets pour lesquels les montants de redevances sont renseignés, **la somme moyenne des redevances dues au titre d'un marché ou contrat de partenariat s'établit à 146 M€** :

- 55 M€ pour la part « investissement » ;
- 42 M€ pour la part « financement » ;
- et 49 M€ pour la part « exploitation ».

La part « financement » est assise sur un coût moyen pondéré du capital (CMPC) prévu dans les contrats qui s'établit à 4,4 % et, pour ce qui est du seul capital apporté par des actionnaires, un taux de rentabilité interne (TRI) attendu s'élevant à 9,7 % en moyenne[15]**.** Le CMPC est plus élevé pour les contrats des communes et des départements (4,7 %) que pour ceux des régions (3,3 %) et de l'État (4,0 %). C'est aussi dans le cadre des projets portés par les départements que les actionnaires attendent les taux de rentabilité les plus importants (11,4 %).

Les projets d'équipement urbain apparaissent comme ceux exigeant le plus faible taux de rentabilité de la part des actionnaires (7,6 %) alors que les taux de rentabilité les plus élevés concernent les installations culturelles et sportives (11,1 %).

Les redevances « investissement » et « financement » représentant 1,78 fois le montant à financer net, le coût total du financement peut être évalué à 78 % du coût de l'investissement.

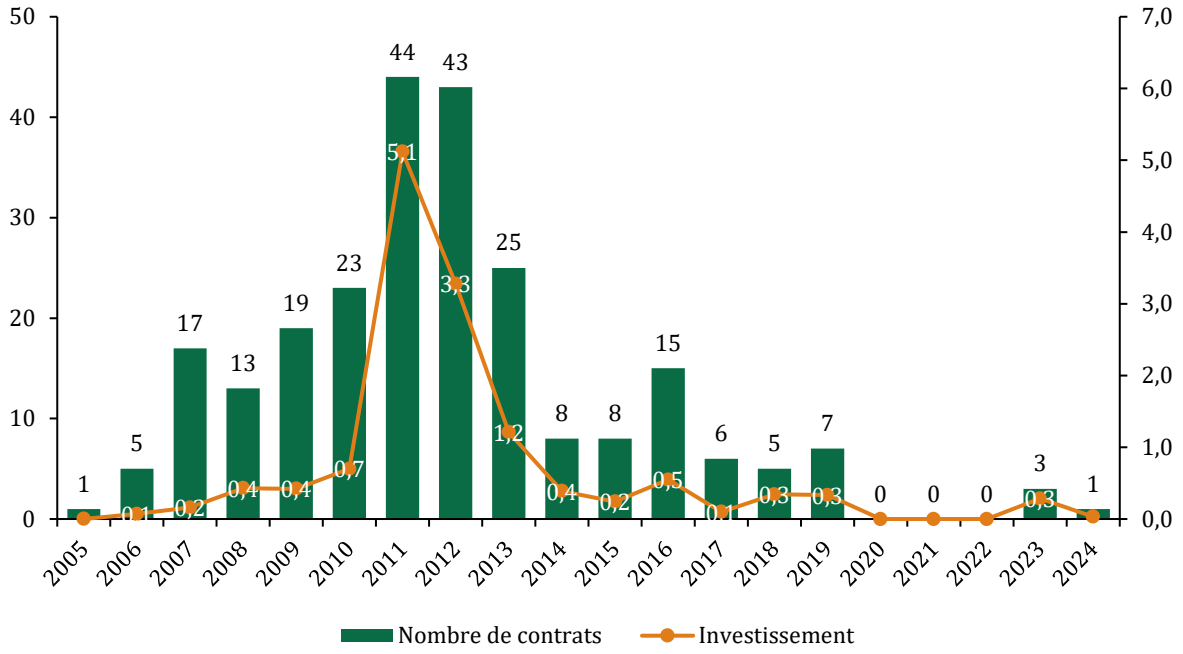
2.5. Après un pic en 2011-2012, le recours aux marchés de partenariats n'a concerné que onze projets depuis 2019

Le panorama du recours aux contrats et marchés de partenariat sur la période 2004-2024 révèle **une progression du recours aux contrats et marchés de partenariat jusqu'en 2012 avant qu'il ne décroisse.** Sur les **248 contrats et marchés de partenariat** signés depuis 2004, **67 % d'entre eux l'ont été avant 2012,** le maximum ayant été atteint en 2011-2012 avec 87 marchés de partenariat signés sur ces seules deux années.

L'évolution des montants à financer bruts entre 2004 et 2024 reflète aussi le **dynamisme des investissements entre 2011 et 2012**, avec 5,1 Md€ d'investissement en 2011 et 3,3 Md€ en 2012. **Ces deux années représentent 61 % du montant total d'investissement de 13,7 Md€ déployé sur 2004-2024** avec notamment la signature des quatre contrats de partenariats les plus importants : la LGV BPL, le bâtiment Balard en 2011 ainsi que le CNM, et le TGI de Paris en 2012 (cf. graphique 7).

[15] Moyennes simples, non pondérées par les montants à financer.

Graphique 7 : Évolution du nombre de contrats ou marchés de partenariat et des investissements associés (en Md€ H.T. constants) depuis 2005



Source : Mission d'après le tableau de suivi des contrats et marchés de partenariat de Fin Infra mis à jour en septembre 2024 (hors 5 projets pour lesquels l'année de signature du contrat et, défaut, la date de l'avis sur l'évaluation préalable ne sont pas disponibles et hors 96 projets pour lesquels le montant à financer brut est disponible).

Après 2012, le recours à cet outil de la commande publique a fortement diminué pour ne concerner qu'un seul projet en 2024, et cela sous l'effet de la décision d'Eurostat de consolidation des contrats et marchés de partenariats français dans la dette publique en 2010, des réserves émises dans le cadre de rapports institutionnels[16] et d'orientations nationales moins favorables à ce mode de contractualisation au cours des années 2010.

À l'échelle européenne, la courbe de recours aux partenariats public-privé (PPP) est semblable à la tendance observée en France. Le pic de PPP enregistrés à l'échelle européenne est survenu, en revanche, plus tôt, en 2006-2007.

3. Si 46 % des personnes publiques interrogées ne remobiliseraient pas un marché de partenariat, l'enquête témoigne toutefois de l'efficacité de ces marchés en matière de performance, délais et coûts

La mission a lancé **une enquête adressée à un large panel d'acheteurs publics ayant recouru au contrat ou marché de partenariat afin d'apprécier le respect des dispositions contractuelles, l'atteinte des objectifs prévus au contrat ainsi que la satisfaction des personnes publiques.** Les réponses à cette enquête couvrent 41 projets lancés par 27 porteurs de projet, soit 17 % des contrats et marchés de partenariat identifiés mais seulement 4 % des contrats passés par le bloc communal. Les réponses représentent 4,6 Md€ d'investissement soit 34 % du coût total des investissements réalisés par un contrat ou marché de partenariat.

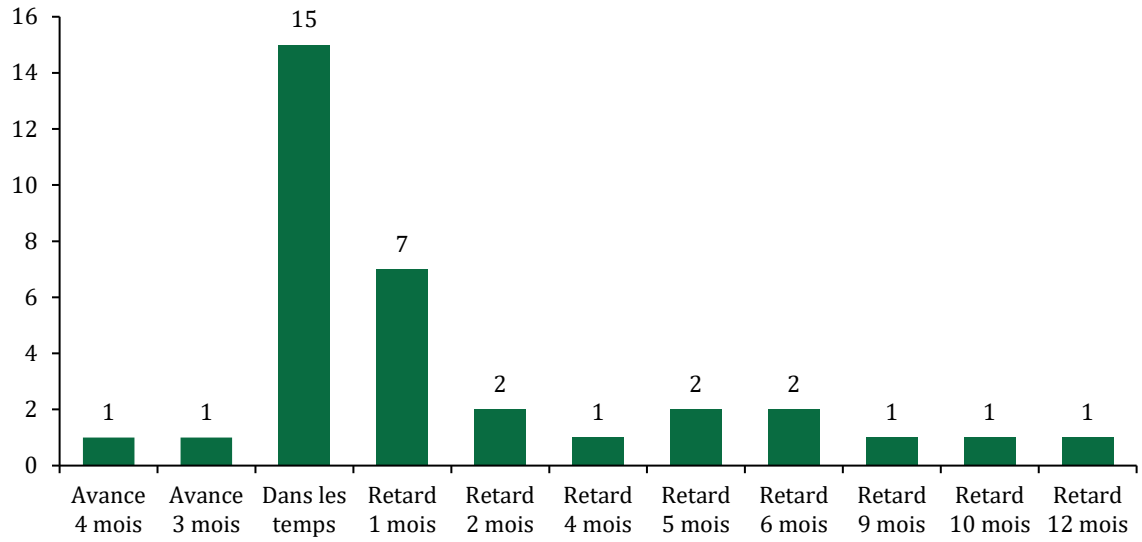
[16] Sénat et Cour des comptes notamment.

3.1. 71 % des projets ont été livrés avec moins d'un mois de retard et la responsabilité des titulaires dans les retards n'est que partielle

Les réponses à l'enquête indiquent un délai moyen de la procédure de passation s'élevant à 22 mois et un délai moyen de réalisation de 35 mois, soit un délai total entre l'avis d'appel public à la concurrence (AAPC) et la livraison du projet de 57 mois.

La moitié des projets a été livrée en avance ou dans les temps alors qu'un retard faible, de l'ordre d'un mois, a été constaté pour 21 % des projets. Au sein du panel, 10 autres projets ont enregistré un retard plus significatif, de deux mois et plus. Il est ainsi constaté un retard moyen d'un peu moins de 2 mois, avec un délai prévisionnel moyen de réalisation de 33 mois et un délai de réalisation réel de 35 mois (cf. graphique 8). Les retards moyens les plus importants sont constatés sur les infrastructures de transport.

Graphique 8 : Répartition des projets par délais de livraison par rapport aux délais prévisionnels des marchés de partenariat de l'enquête



Source : Mission d'après les réponses à l'enquête.

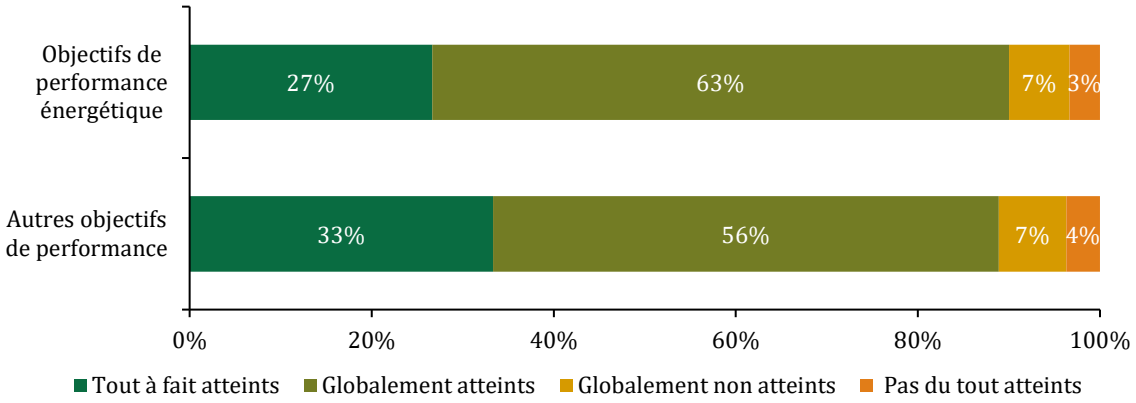
La responsabilité du titulaire apparaît partielle voire minoritaire pour les retards les plus importants. Quatre des retards de plus de six mois relevés sont, en effet, liés soit à la crise sanitaire de la Covid-19, soit à des demandes de modifications ou à des retards imputables à la personne publique.

3.2. La qualité et la performance des projets réalisés par un contrat ou marché de partenariat sont conformes aux attentes pour près de 90 % d'entre eux

À la livraison, 45 % des projets ont été réceptionnés sans réserve et 42 %, uniquement avec des réserves mineures. **La livraison ne s'est donc accompagnée qu'au plus de réserves mineures pour 87 % des projets.**

À l'exception d'un projet, les contrats prévoient des objectifs de performance en matière de consommation énergétique et/ou de qualité d'exploitation. D'après les porteurs de projet interrogés, **les objectifs sont tout à fait atteints ou globalement atteints pour 90 % des projets en ce qui concerne les objectifs de performance énergétique et pour 89 % des projets pour les autres objectifs de performance** (cf. graphique 9).

Graphique 9 : État de l'atteinte des objectifs prévus dans les contrats et marchés de partenariat de l'enquête



Source : Mission d'après les réponses à l'enquête.

3.3. Les contrats et marchés de partenariat de l'enquête se caractérisent par des coûts conformes à ceux prévus au contrat pour 82 % d'entre eux et un impact marginal des autres clauses financières

Le coût initial du contrat ou marché de partenariat a été tenu pour 82 % des projets et a, en revanche, été dépassé pour 18 % des projets, soit sept projets. Un dépassement est ainsi noté pour six projets bâtimentaires et un projet de système d'information. Parmi ces projets concernés par un dépassement, six projets ont enregistré un retard dans leur mise en service, notamment lié à des demandes de modifications du programme par la personne publique. Les demandes de modification de programme en cours de projet constituent ainsi des sources de de retards et de surcoûts.

Sur le périmètre des 38 projets pour lesquels l'indication du dépassement ou non des coûts est renseignée, le dépassement atteint 369 M€ H.T. soit 3,2 % du montant total des contrats ou marchés de partenariat de l'échantillon, dont 339 M€ H.T. uniquement sur la phase d'exploitation d'un grand projet immobilier ministériel.

L'enquête a également permis d'étudier l'existence et la mise en œuvre de **trois types de clauses destinées à protéger les intérêts économiques de la personne publique** : les clauses de refinancement, les clauses de test de marché ou de *benchmark*[17] et les clauses de pénalités en cas de non-atteinte des objectifs de performance.

Si au moins une de ces clauses figure dans l'ensemble des contrats, les impacts sont toutefois marginaux. Les pénalités ne représentent, par exemple, que 0,1 % du montant total des contrats. Un refinancement n'a été effectivement mis en œuvre que pour quatre projets conclus en 2011 ou 2012, trois projets étant portés par l'État et le dernier par une région, en lien avec l'évolution des taux d'intérêt. Cette démarche de renégociation des taux d'intérêt a abouti à des gains allant de 0,4 M€ à 83,3 M€ sur la durée de contrat pour la personne publique, représentant entre 0,4 % à 4,4 % du montant total.

[17] Clauses permettant de prévoir contractuellement l'ajustement du prix pour une prestation d'exploitation, au cours de l'exécution du contrat, par comparaison avec la réalité du marché ainsi que le lancement d'un appel d'offres par le titulaire pour sélectionner le sous-traitant en charge de la prestation.

3.4. Tout en reconnaissant le respect des délais, des coûts et de bonnes relations avec les prestataires, 46 % des porteurs de projet n'envisageraient plus un recours à un marché de partenariat du fait de sa complexité et de sa rigidité

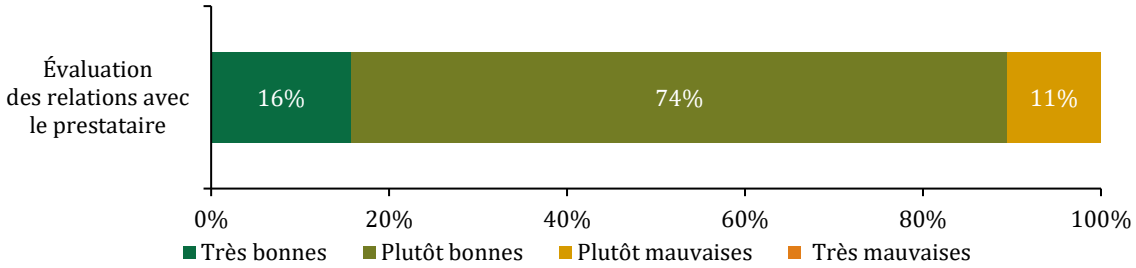
Les données relatives aux ressources mobilisées pour assurer le suivi des contrats ont été recueillies à travers l'enquête. Sur le périmètre de réponses, 115 équivalents temps plein (ETP) ont été identifiés comme spécifiquement affectés au suivi des projets, soit 3 ETP par projet en moyenne.

Les répondants, comme nombre des acteurs rencontrés par ailleurs par la mission, soulignent **la nécessité de déployer des ressources, en nombre et en qualité, pour garantir le bon suivi des contrats et marchés de partenariat.**

Proposition n° 7 [pouvoirs adjudicateurs et Fin Infra] : prévoir des capacités de pilotage de maîtrise d'ouvrage et de prestataires suffisantes, en nombre et en compétences, en amont du recours à un marché de partenariat et systématiser l'analyse de ses capacités dans les évaluations préalables du mode de réalisation.

Par ailleurs, d'après les répondants à l'enquête, **les relations entretenues avec le prestataire sont « très bonnes » ou « plutôt bonnes » pour 89 % des projets** (cf. graphique 10).

Graphique 10 : État des relations avec les prestataires



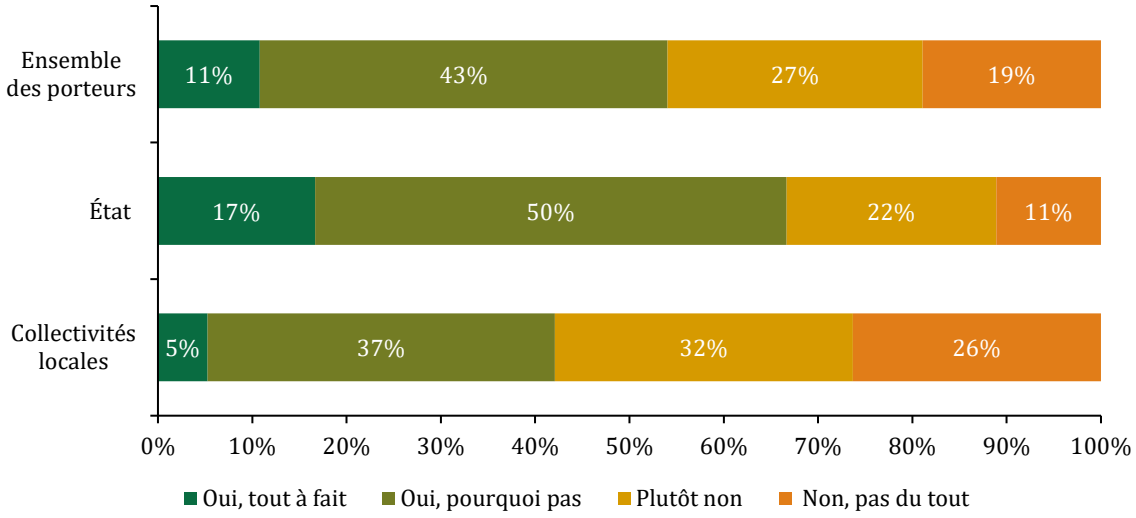
Source : Mission d'après les réponses à l'enquête.

Les titulaires des marchés de partenariat sont tenus de transmettre à l'acheteur un rapport annuel permettant de suivre l'exécution du marché[18]. Cette obligation de transmission d'un rapport annuel est respectée pour 95 % des marchés.

Pour ce qui est de la satisfaction des personnes publiques, **54 % des porteurs de projet interrogés auraient, à nouveau, recours à un marché de partenariat** vs. 46 % qui ne remobiliseraient pas ce vecteur. Ces statistiques diffèrent en fonction du type de porteur de projet. Si 67 % des porteurs de projet relevant de l'État pourraient faire, de nouveau, appel aux marchés de partenariat, ils ne sont plus que 42 % quand il s'agit de collectivités locales (cf. graphique 11).

[18] Articles L. 2234-1 à L. 2234-3 du CCP.

Graphique 11 : Évaluation du souhait des porteurs de projet de remobiliser un marché de partenariat



Source : Mission d'après les réponses à l'enquête.

En synthèse, si les porteurs de projet soulignent le respect des délais, de la trajectoire budgétaire et l'atteinte des objectifs en matière de performance et d'état des biens produits dans le cadre des contrats et marchés de partenariat, ils en pointent la grande complexité, le coût élevé ainsi que la rigidité contractuelle et financière (cf. tableau 1).

Tableau 1 : Points forts et points d'attention mentionnés par les porteurs de projet

Points forts / d'attention	État	Collectivités
Points forts	◆ transfert de risque vers le titulaire ; ◆ sécurisation de la trajectoire budgétaire ; ◆ mobilisation de financement non budgétaire.	◆ respect des délais ; ◆ respect des attendus en matière de performance, grâce notamment à des solutions (énergétiques) innovantes ; ◆ maintien des bâtiments et équipements en bon état dans la durée.
Points d'attention	◆ complexité, notamment contractuelle par rapport aux marchés globaux ; ◆ rigidification des budgets de fonctionnement ; ◆ rigidité contractuelle restreignant la concurrence et les possibilités de modifications.	◆ coût élevé par rapport aux marchés globaux, notamment du fait du coût de financement ; ◆ nécessité de mobiliser des assistances externes juridiques et financières ; ◆ risque de perte de compétences et de capacités de maîtrise d'ouvrage pour la personne publique ; ◆ peu de plus-value si la personne publique dispose des capacités de maîtrise d'ouvrage en interne.

Source : Mission d'après les réponses à l'enquête.

4. Les études de cas confirment l'efficacité des contrats et marchés de partenariat en matière de délai et de qualité mais mettent en évidence des surcoûts et donc une efficience très relative, notamment par rapport aux marchés globaux

La mission a procédé à des études de cas, portant sur un échantillon de projets, pour comparer le coût et la performance de projets réalisés en contrat ou marché de partenariat à des projets similaires réalisés par d'autres types de commande publique.

Cette analyse couvre **trois secteurs** :

- l'**enseignement supérieur** avec les universités de Lille et Aix-Marseille ;
- le **secteur ferroviaire** avec SNCF Réseau ;
- et le **secteur pénitentiaire** avec la direction de l'administration pénitentiaire (DAP).

Le panel de projets de l'**université de Lille** est constitué de **douze bâtiments** qui représentent 16 % des surfaces de plancher de l'université et qui ont été réalisés en **contrat de partenariat ou en marché global**. Pour **Aix-Marseille Université**, l'analyse comparative a porté sur **trois bâtiments** représentant 1 % du patrimoine de l'université ayant fait l'objet d'une construction en **contrat de partenariat** et de réhabilitations en **conception-réalisation** et **maîtrise d'ouvrage publique classique (MOP)**.

Trois LGV ont aussi été étudiées. Elles ont été réalisées en **MOP, contrat de partenariat et concession**. Elles constituent 25 % des LGV en France en longueur et présentent des profils et ouvrages d'art variables.

Pour le secteur pénitentiaire, les analyses ont porté sur un panel principal de **trois établissements pénitentiaires** construits en **autorisation d'occupation temporaire-location avec option d'achat (AOT-LOA), conception-réalisation** et **contrat de partenariat.** Des **données complémentaires** fournies par la DAP et l'agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ) ont permis d'alimenter les comparaisons avec un plus grand nombre d'établissements (cf. tableau 2).

Tableau 2 : Liste des projets faisant l'objet des études de cas

Personne publique	MOP	Marché global	Contrat/marché de partenariat	AOT-LOA	Concession
Université de Lille	-	Six bâtiments	Six bâtiments	-	-
Aix-Marseille Université	Bâtiment Turbulence	INSPE[19] Saint Jérôme	OCEANOMED 2	-	-
SNCF Réseau	LGV Est européenne (LGV EE)	-	LGV Bretagne Pays de la Loire (LGV BPL)	-	LGV Sud Europe Atlantique (LGV SEA)
APIJ-DAP	-	Centre pénitentiaire de Mulhouse-Lutterbach	Prison de la Santé	Maison d'arrêt de Lyon-Corbas	-

Source : Mission.

[19] Institut national supérieur du professorat et de l'éducation.

La mission tient à rappeler les limites propres à ce type de comparaisons sur un panel restreint de projets (biais de sélection et de représentativité des projets, variabilité des ouvrages par exemple) mais aussi le faible recul temporel pour apprécier les éventuelles faiblesses de conception et les impacts des pratiques d'entretien sur l'état des actifs à long terme. Les enseignements de ces études de cas ne sauraient donc être considérés comme des généralités applicables à toute personne publique et tout type de projet.

4.1. En matière de délai de réalisation, la performance des contrats de partenariat est équivalente aux marchés globaux et à la concession mais supérieure à la MOP

Des études de cas, il ressort que **la durée de réalisation des contrats de partenariat est similaire, à caractéristiques équivalentes, aux marchés globaux, à la concession et à l'AOT-LOA mais inférieure à la MOP. La comparaison des délais de procédure aboutit, quant à elle, à des résultats variables en fonction des secteurs et projets concernés.**

Sur le panel de bâtiments de l'université de Lille, alors que les délais de réalisation sont semblables entre contrats de partenariat et marchés globaux, les procédures de passation ont été plus longues de 9 mois, en moyenne, pour les contrats de partenariat.

À Aix-Marseille Université, le recours au contrat de partenariat a permis d'optimiser les délais de procédure et de réalisation, la construction du bâtiment OCEANOMED 2 en contrat de partenariat ayant mis, au total, 20 mois de moins que la réhabilitation du bâtiment Turbulence en MOP. Les délais ont aussi été plus faibles de 5 mois pour OCEANMOED 2 que l'INSPE Saint Jérôme sur la phase de procédure.

Pour ce qui est du transport ferroviaire, les phases d'études et de passation des marchés ont pris environ 6 mois de plus pour la LGV BPL et un an et demi pour la LGV SEA par rapport à la LGV EE. En revanche, si l'on tient compte de la longueur respective de chacune de ces lignes, la LGV EE a enregistré un temps de réalisation plus long de deux ans que les deux autres.

Dans le secteur pénitentiaire, le délai de procédure pour la réhabilitation de la prison de la Santé a été supérieur de près de deux ans à ceux des deux autres établissements du panel principal. Compte tenu de la spécificité de la réhabilitation de la prison de la Santé et des données transmises par l'APIJ, il n'apparaît pas d'influence majeure du mode de commande publique sur le délai de réalisation des établissements pénitentiaires.

Enfin, les contrats de partenariat affichent une plus grande capacité à respecter les délais de construction que les marchés globaux et que la MOP (cf. tableau 3).

Tableau 3 : Performance des contrats de partenariat comparée aux autres formes de commande publique en matière de délai (-2 = nettement moins performant ; 0 = équivalent et +2 = nettement plus performant)

Personne publique	Modes de commande publique contrefactuels	Délai de procédure	Délai de réalisation	Tenue des délais
Université de Lille	Marchés globaux	-2	0	+1
Aix-Marseille Université	MOP	+2	+2	+2
	Marché global	+1	+1	0
SNCF Réseau	MOP	-1	+2	+1
	Concession	+2	0	0
APIJ-DAP	AOT-LOA	-1	0	-1
	Marché global	-2	0	+1

Source : Mission.

4.2. Il n'a pas été identifié d'impact majeur de la forme de commande publique sur la qualité des infrastructures, leur performance énergétique et la qualité des prestations d'exploitation délivrées par le titulaire

Dans le cas de l'université de Lille comme pour Aix-Marseille Université, les ouvrages n'ont fait l'objet **que de réserves mineures d'usage à leur livraison**. SNCF Réseau considère également que les trois LGV affichent des caractéristiques de bonne qualité.

[redacted]

Un léger avantage potentiel au niveau de la performance énergétique peut être noté pour les deux contrats de partenariat étudiés à l'université de Lille, les deux titulaires bénéficiant, en 2023, des *boni* maximaux du fait du dépassement des objectifs contractuels.

En matière d'exploitation, la campagne annuelle d'audit menée par la DAP pointe **une qualité des prestations de maintenance intégrées à un contrat de partenariat légèrement supérieure**. Les performances atteintes par les LGV BPL et SEA surpassent également les objectifs fixés par les contrats en matière de régularité de la circulation, du confort des lignes, de la disponibilité et fiabilité des infrastructures. **En revanche, les prestations d'exploitation d'un contrat de partenariat de l'université de Lille et l'offre de restauration proposée par les titulaires des contrats de partenariat pénitentiaires apparaissent en retrait** par rapport aux autres types de marchés (cf. tableau 4).

Tableau 4 : Performance des contrats de partenariat comparée aux autres formes de commande publique en matière de qualité des ouvrages et des prestations (-2 = nettement moins performant ; 0 = équivalent et +2 = nettement plus performant)

Personne publique	Modes de commande publique contrefactuels	État à la livraison	Performance énergétique	Qualité d'exploitation et entretien	Qualité des services à la personne
Université de Lille	Marchés globaux	0	+1	-1	N.A.
Aix-Marseille Université	MOP	0	0	0	N.A.
	Marché global	0	0	0	N.A.
SNCF Réseau	MOP	0	N.A.	+1	N.A.
	Concession	0	N.A.	0	N.A.
APIJ-DAP	AOT-LOA	0	N.A.	0	-1
	Marché global	0	N.A.	+1	-1

Source : Mission. N.A. signifie « non applicable ».

4.3. La LGV BPL est, à ce stade des cycles de vie des infrastructures, le seul ouvrage du champ d'étude réalisé en contrat de partenariat semblant présenter un coût complet compétitif

L'analyse comparative met en lumière des différences d'intensité concurrentielle entre la MOP et les autres formes contractuelles, dont les contrats et marchés de partenariat. De fait, l'allotissement des marchés relatifs à la LGV EE et au bâtiment Turbulence a suscité un volume plus grand de candidatures. Par exemple, l'appel d'offres du bâtiment Turbulence a reçu 19 candidatures pour la conception pour 5 offres finalement retenues.

Pour apprécier le niveau d'efficience, les coûts complets[20] constatés ont été recensés et, le cas échéant, actualisés pour chacun des projets, à l'exception des dépenses de gros entretien-renouvellement, compte tenu de leur trajectoire croissante avec le cycle de vie des bâtiments, et des coûts des bâtiments de l'université de Lille qui reposent sur les données contractuelles.

Pour l'université de Lille, **le principal impact financier différentiel identifié est en défaveur des contrats de partenariat**. Le financement privé occasionne, en effet, des surcoûts à hauteur de 9 % du coût d'investissement et la mise en place d'une société de projet, des frais représentant 13 % des redevances d'exploitation.

Les coûts du contrat de partenariat d'OCEANOMED 2 d'Aix-Marseille Université sont également plus élevés que pour les réhabilitations réalisées en MOP ou marché global avec 30 % de surcoût pour la conception-construction et une maintenance deux à trois fois plus onéreuse.

Pour les établissements pénitentiaires, la propension des contrats de partenariat à respecter les coûts de conception-construction initiaux est, à nouveau, soulignée à travers l'exemple de la prison de la Santé. Le surcoût du recours au financement privé est d'ailleurs absorbé par la meilleure tenue des coûts d'investissement pour l'AOT-LOA et le contrat de partenariat. Il demeure cependant que **les dépenses d'exploitation sont 7 % plus élevées en contrat de partenariat que pour la moyenne de la gestion déléguée**.

La LGV BPL embarque des surcoûts de maintenance et de financement de l'ordre de 5 % chacun du coût d'investissement par rapport à la LGV EE mais elle affiche un coût de conception-construction bien moindre que les autres lignes (-24 % par rapport aux autres lignes). **Dès lors, sur l'ensemble des études de cas réalisées, seul le secteur du transport ferroviaire offre un exemple de coût complet compétitif pour les contrats de partenariat**, comparativement aux autres types de commande publique et, dans ce cas, la MOP. Cela s'entend sous réserve de la comparabilité des lignes entre elles et de la trajectoire de la concession de la LGV SEA qui reste difficilement évaluable (cf. tableau 5).

[20] Conception, construction, exploitation, financement et gestion.

Tableau 5 : Performance des contrats de partenariat comparée aux autres formes de commande publique en matière de coût complet (-2 = nettement moins performant ; 0 = équivalent et +2 = nettement plus performant)

Personne publique	Modes de commande publique contrefactuels	Intensité de la concurrence	Tenue des coûts	Coût de conception et construction	Coût d'exploitation/ maintenance	Coût de financement et de gestion
Université de Lille	Marchés globaux	0	N.D.	0	0	-2
Aix-Marseille Université	MOP	-2	N.D.	-2	-2	-1
	Marché global	0	N.D.	-2	-2	-1
SNCF Réseau	MOP	-2	-1	+2	-1	-1
	Concession	0	0	+2	N.D.	N.D.
APIJ-DAP	AOT-LOA	N.D.	+1	N.A.[21]	-1	-1
	Marché global	N.D.	+2	N.A.[21]	-2	-2

Source : Mission. N.A. signifie « non applicable » et N.D. signifie « non disponible ».

4.4. Les marchés de partenariat semblent produire une diminution des frais de personnels et, dans une moindre mesure, d'achats et de charges externes pour le bloc communal

En complément de l'analyse des projets, la mission a évalué l'existence d'un éventuel impact causal de la passation d'un contrat ou marché de partenariat, par rapport à un marché classique, sur les agrégats financiers des comptes des personnes publiques.

Compte tenu de la disponibilité partielle des données financières et de la taille critique des échantillons de personnes publiques et de marchés à atteindre pour assurer la significativité des résultats, cette approche statistique s'est concentrée sur le bloc communal.

L'approche économétrique retenue repose sur des méthodes issues du domaine de l'inférence causale. Il s'est agi d'évaluer la différence d'évolution d'un agrégat financier d'intérêt entre la date de passation d'un marché financier et quatre ans plus tard pour les communes et groupements à fiscalité propre (GFP) ayant choisi la modalité d'un marché de partenariat et celles ayant opté pour un marché conventionnel, toutes choses égales par ailleurs.

L'étude causale des impacts en comptabilité de la passation d'un contrat ou marché de partenariat donne deux résultats statistiquement significatifs : une réduction des agrégats financiers relatifs aux frais de personnels d'une part et aux achats et charges externes d'autre part. Cela n'est pas le cas pour les autres agrégats étudiés. À titre d'exemple, si les coûts entre une collectivité « traitée » et une collectivité « non traitée » comparable avaient augmenté en raison d'autres facteurs, cette estimation suggère que l'augmentation est atténuée dans une plus grande mesure (de l'ordre de 35 € par habitant pour les frais de personnel) pour les collectivités ayant opté pour un contrat ou marché de partenariat (cf. tableau 6).

[21] Compte tenu des spécificités de l'opération de réhabilitation de la prison de la Santé.

Tableau 6 : *Average treatment effect* (ATT) en fonction de l'agrégat financier étudié (en € par habitant)

Agrégat financier	ATT (en €/habitant)
Charges financières	4
Épargne brute	23
Encours de dette	100
Achats et charges externes	-16 (*)
Frais de personnel	-35 (***)
Dépenses totales	-34
Dépenses d'investissement	-7

Source : BOAMP, DGFiP, OFGL. Calculs : IGF, Pôle science des données. Les étoiles indiquées à côté des coefficients de régression indiquent le seuil de significativité de la variable dans la régression. En particulier, (***), (**), (*) correspondent respectivement à une significativité aux seuils de 1 %, 5 %, 10 %. L'absence d'étoile indique un niveau de significativité inférieur aux seuils précédemment évoqués : les coefficients associés ne doivent pas être interprétés.

4.5. Si les modalités de suivi des contrats et marchés de partenariat diffèrent selon la personne publique, le développement des procédures et outils de gestion demeurent des facteurs optimisant le pilotage contractuel

Les entretiens avec les parties prenantes et l'étude des documents transmis ont été l'occasion d'identifier deux bonnes pratiques en matière de suivi et de pilotage par les porteurs de projet.

Aix-Marseille Université a élaboré un corpus documentaire rassemblant les procédures de gestion des contrats et marchés de partenariat contribuant à la formation des agents en charge de leur suivi (cf. encadré 1).

Encadré 1 : Modalités de documentation des procédures de gestion des contrats de partenariat à Aix-Marseille Université

La gestion et le suivi de l'exécution des prestations d'exploitation font l'objet, à Aix-Marseille Université, de fiches de procédures. Ces fiches précisent les acteurs et leurs champs de responsabilité respectifs, le logigramme de la procédure concernée, la description rédigée de la procédure et les modalités d'archivage et de conservation des pièces.

Ces procédures sont accompagnées de supports d'information et de formation pour les agents sur la phase d'exploitation des contrats de partenariat. Dans le cas d'OCEANOMED 2, le support d'information mis à la disposition de la mission rappelle ainsi les principales caractéristiques du contrat, le périmètre des prestations intégrées au contrat, les objectifs de performance contractuels, le planning des obligations et échéances contractuelles, les processus de demandes d'intervention et de travaux modificatifs, les mécanismes de rémunération du titulaire et les modalités de liquidation mensuelle.

Source : Mission d'après les fiches de procédure et les supports d'information et de formation d'Aix-Marseille Université.

La mission recommande ainsi aux pouvoirs adjudicateurs de formaliser les procédures de gestion pour former et accompagner les agents qui assurent le suivi des marchés de partenariat.

Proposition n° 8 [pouvoirs adjudicateurs] : documenter les procédures internes de gestion des marchés de partenariat afin d'informer, former et accompagner les agents en charge du suivi de ces marchés.

De son côté, la DAP a développé un ensemble de dispositifs pour piloter et contrôler la performance des contrats et marchés de la gestion déléguée (cf. encadré 2).

Encadré 2 : Outils de suivi de la performance de la gestion déléguée mis en place par la DAP

Le pilotage de la performance de la gestion déléguée repose sur plusieurs outils parmi lesquels :

- une cartographie des marchés de gestion déléguée recensant, par établissement concerné, le mode de gestion, la capacité de l'établissement, les caractéristiques spécifiques de l'établissement (présence ou non d'une cuisine centrale ou d'un atelier d'emploi pénitentiaire), l'identité du titulaire, les services délégués, la date de début et de fin du marché ;
- un dispositif de contrôle interne, composé d'auditeurs faisant partie du réseau de la gestion déléguée, complété par un dispositif d'audits externes, réalisé par des cabinets extérieurs ;
- des audits techniques réguliers par un expert indépendant des infrastructures (à un rythme quinquennal puis triennal au terme de la vingtième année suivant la prise de possession) ;
- un tableau de bord de suivi de la part des signalements traités dans le délai de résolution maximum par établissement ;
- une campagne annuelle de contrôle des marchés de restauration sur les axes de l'offre alimentaire, la qualité des matières premières, la maîtrise sanitaire, le milieu matériel, l'organisation et l'environnement ;
- une campagne annuelle de contrôle des prestations de maintenance sur les axes de maintenance, management du contrat et état des équipements ;
- le recueil annuel des coûts complets par jour de détention offrant un panorama analytique des coûts par établissement, type d'établissement et mode de gestion.

Source : Mission d'après les documents transmis par la DAP.

La richesse des outils mobilisés par la DAP conduit la mission à recommander leur mise en place auprès de l'ensemble des porteurs de projet.

Proposition n° 9 [pouvoirs adjudicateurs] : systématiser les dispositifs de suivi analytique des coûts des prestations déléguées et les audits techniques réguliers, réalisés avec l'aide d'experts indépendants, dans l'optique de la restitution en bon état des infrastructures à la fin des marchés de partenariat.

CONCLUSION ET PERSPECTIVES

Que ce soit à travers l'enquête ou les études de cas, **les travaux d'évaluation de la mission concluent à l'efficacité des contrats et marchés de partenariat et au respect des dispositions contractuelles en matière de délais, performance et coûts**. 71 % des ouvrages commandés en contrat et marché de partenariat ont, en effet, été livrés dans les temps, un niveau de performance équivalent aux marchés globaux et supérieur à la MOP. La qualité des infrastructures, la performance des prestations et les coûts sont également conformes aux termes du contrat dans 80 % à 90 % des cas environ.

En revanche, **l'efficience de cette forme de commande publique demeure incertaine voire en retrait au regard des surcoûts relevés**, notamment par rapport aux marchés globaux, sur l'ensemble des projets bâtimentaires étudiés par la mission. En particulier, en dépit d'un financement apporté ou garanti par la personne publique à hauteur de 85 % du coût d'investissement en moyenne, le recours au financement privé produit un surcoût, pouvant aller jusqu'à 10 % du coût d'investissement, par rapport à un financement direct par le pouvoir adjudicateur. Au vu du peu de contrats ayant atteint le stade de la restitution de l'actif à la personne publique et des échantillons retenus, **la mission n'a toutefois pas été en mesure de considérer des cycles de vie complets de projets et les impacts des coûts et pratiques d'entretien et de renouvellement sur l'état à plus long terme des ouvrages**. De même, les externalités de la mise en œuvre de contrats et marchés de partenariat, par exemple sur les charges de personnel et plus globalement sur la situation financière des personnes publiques, n'ont pu qu'être approchées sans intégration dans l'analyse des coûts complets.

Dans ce cadre, la mission préconise de **réserver l'usage des marchés de partenariat** aux projets pour lesquels les conditions suivantes sont réunies :

- la **maîtrise d'ouvrage peut être transférée** à une personne privée, compte tenu des spécifications de conception ou de mise en œuvre du projet, notamment en matière de qualité architecturale ;
- le pouvoir adjudicateur dispose de **compétences juridiques, financières et techniques solides ou est en capacité d'en mobiliser** afin de suivre le contrat et piloter le maître d'ouvrage et les prestataires en phase d'exploitation ;
- le **programme fonctionnel et technique de l'ouvrage n'a pas vocation à évoluer très significativement** dans le temps, comme c'est le cas pour les lignes ferroviaires, au vu de la rigidité contractuelle des marchés de partenariat ;
- la personne publique attribue une **valeur importante à la prévisibilité et à la tenue des coûts, délais et performances techniques contractuels** du projet, **quitte à assumer un surcoût** pour rémunérer les risques pris par les titulaires.

Cette doctrine d'emploi laisse ouverte la question du financement des investissements publics dans le contexte actuel conjuguant de fortes contraintes sur les finances publiques et des enjeux majeurs de rénovation énergétique des infrastructures publiques.

Bien qu'encadrée par Eurostat, la possibilité de recourir à des projets non consolidés dans la dette publique, donc sans impact immédiat sur les ratios de Maastricht suivis dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance, suscite l'intérêt de plusieurs acteurs rencontrés par la mission. L'opportunité d'une non-consolidation, pour les futurs projets, n'est pas pour autant démontrée. Les explorations réalisées par la mission indiquent d'ailleurs qu'à ce stade, **le coût intrinsèque de la non-consolidation serait supérieur au coût lié aux taux, historiquement constatés, de financement de la dette publique**.

En tout état de cause, il s'agit ainsi de faire preuve de prudence et de vigilance quant aux conditions financières pouvant être proposées par les candidats à tout marché de partenariat n'ayant pas vocation à être consolidé et à l'évolution des taux de financement de la dette publique.

En ce qui concerne la rénovation énergétique des infrastructures publiques, les pouvoirs publics doivent se conformer à l'article L. 174-1 du code de la construction et de l'habitation et au décret n° 2019-771 du 23 juillet 2019 relatif aux obligations d'actions de réduction de la consommation d'énergie finale dans des bâtiments à usage tertiaire. Ces textes imposent une diminution des consommations d'énergie des bâtiments concernés de 40 % en 2030, 50 % en 2040 et 60 % en 2050, par rapport à 2010. Pour répondre à cet enjeu, le législateur a mis à la disposition des personnes publiques, **à titre expérimental, un nouvel outil de commande publique**. La loi n° 2023-222 du 30 mars 2023 visant à ouvrir le tiers financement à l'État, à ses établissements publics et aux collectivités territoriales pour favoriser les travaux de rénovation énergétique a ainsi introduit **le marché global de performance énergétique à paiement différé (MGPE-PD) dans l'éventail des formes de commande publique**.

À ce stade, la mission n'a pu que faire le constat d'un **intérêt limité des personnes publiques pour ce dispositif expérimental** avec un seul projet de marché engagé depuis 2023 et non encore finalisé. S'apparentant à un marché de partenariat simplifié, **sa valeur ajoutée, par rapport aux autres marchés globaux et aux marchés de partenariat classiques, peine à être identifiée au regard de l'existant dans le code de la commande publique.**

À Paris, le 14 janvier 2025
Les membres de la mission,

L'inspecteur des finances,

Olivier Taillardat

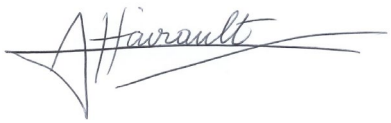
L'inspectrice des finances,

Lucile Waquet-Airy

L'inspecteur des finances,

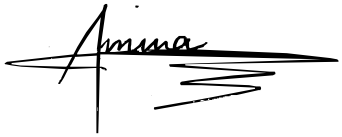
Matthieu Leclercq

Le *data scientist* au pôle science des données de l'IGF,



Adrien Hairault

Avec la participation de l'inspectrice stagiaire des finances,



Amina Malki

ANNEXES ET PIÈCE JOINTE

LISTE DES ANNEXES ET DE LA PIÈCE JOINTE

ANNEXE I :	**PANORAMA DES CONTRATS ET MARCHÉS DE PARTENARIAT**
ANNEXE II :	**ÉVALUATION DES CONTRATS ET MARCHÉS DE PARTENARIAT**
ANNEXE III :	**MODALITÉS DE SUIVI DES CONTRATS ET MARCHÉS DE PARTENARIAT**
ANNEXE IV :	**TRAITEMENT ET IMPACT COMPTABLE DES CONTRATS ET MARCHÉS DE PARTENARIAT**
ANNEXE V :	**MARCHÉ GLOBAL DE PERFORMANCE ÉNERGÉTIQUE À PAIEMENT DIFFÉRENT**
ANNEXE VI :	**LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES**
PIÈCE JOINTE :	**LETTRE DE MISSION**

ANNEXE I

Panorama des contrats et marchés de partenariat

SOMMAIRE

1. DEPUIS 2005, 282 CONTRATS OU MARCHES DE PARTENARIAT AURAIENT ETE MIS EN ŒUVRE EN FRANCE, 88 % D'ENTRE EUX AYANT ETE IDENTIFIES PAR FIN INFRA 1

1.1. La mission a mobilisé le bulletin officiel des annonces des marchés publics pour évaluer le niveau d'exhaustivité du recensement national des contrats et marchés de partenariat 1

1.2. En complément des 248 contrats et marchés de partenariat dénombrés par Fin infra, il y aurait, d'après le BOAMP, 34 autres contrats ou marchés de partenariat potentiels 2

1.2.1. Un premier tri a été effectué afin d'identifier 1 688 contrats ou marchés de partenariat potentiels depuis 2006 au sein du BOAMP 2

1.2.2. Un appariement a permis d'isoler, parmi les annonces du BOAMP, 222 contrats et marchés de partenariat déjà identifiés par Fin Infra 3

1.2.3. La suppression des marchés d'assistance pour la préparation d'un contrat ou marché de partenariat a conduit au retraitement de 875 annonces 3

1.2.4. L'application d'une stratégie de dédoublonnage a permis de fusionner les avis et résultats relatifs à un même marché de partenariat pour ne conserver que 258 annonces dédoublonnées 4

1.2.5. L'identification des marchés infructueux a abouti à l'éviction de 10 annonces supplémentaires 5

1.2.6. Un test de cohérence avec la comptabilité générale des collectivités a exclu 67 avis de marché du champ des contrats et marchés de partenariat potentiels 5

1.2.7. L'analyse du BOAMP a permis de relever 34 contrats ou marchés de partenariat potentiels absents de la base tenue par Fin Infra 5

2. SELON LES DONNEES DE FIN INFRA, 248 PROJETS DE NATURES DIVERSES ONT ETE REALISES PAR CONTRAT OU MARCHE DE PARTENARIAT, POUR LE COMPTE DE L'ÉTAT ET DES COLLECTIVITES LOCALES, DEPUIS 2004 10

2.1. Les contrats et marchés de partenariat ont été mobilisés pour des projets bâtimentaires et des équipements urbains dans 65 % des cas 10

2.2. Les collectivités territoriales, les communes notamment, sont à l'origine de 74 % des contrats et marchés de partenariat vs. 26 % pour l'État 12

2.3. Les contrats et marchés de partenariats constituent un mode de commande publique pour des projets longs, d'une durée de 23 ans en moyenne 15

2.3.1. L'État est le type de porteurs pour lequel la durée des contrats et marchés de partenariat est la plus longue avec une durée moyenne de près de 27 ans vs. 19 ans pour les Régions 16

2.3.2. Par type de projet, les durées moyennes de contrats vont de 16 ans pour les systèmes de télécommunication à 28 ans pour les installations sportives et culturelles 17

2.4. Avec 13,7 Md€ d'investissement, principalement portés par l'État, les contrats et marchés de partenariat n'ont représenté que 0,7 % à 0,8 % de l'investissement public depuis 2004 18

2.4.1. L'État est à l'origine de 71 % des investissements réalisés à travers les contrats et marchés de partenariat 18

2.4.2. Les bâtiments et infrastructures de transport ont concentré 77 % des investissements issus des contrats et marchés de partenariat 19

2.5. Les personnes publiques ont sécurisé le financement des investissements issus des contrats et marchés de partenariat à hauteur de 33 % par des concours publics et 52 % par de la dette garantie 21

2.5.1. Les contrats et marchés de partenariat, bien que faisant appel à du financement privé, ont été financés à hauteur de 33 % par apport des personnes publiques 21

2.5.2. Les investissements, nets des contributions publiques, ont été financés par endettement à hauteur de 93 % 24

2.5.3. Les personnes publiques ont garanti, en moyenne, 52 % du montant brut à financer, soit 80 % du montant à financer net des concours publics 25

2.6. Le recours au financement privé a abouti à une redevance « financement » moyenne de 42 M€ par projet, un coût moyen pondéré du capital de 4,4 % et un coût de financement représentant 78 % du coût de l'investissement 28

2.6.1. La somme moyenne des redevances dues au titre d'un marché ou contrat de partenariat s'établit à 146 M€, 55 M€ pour la part « investissement », 42 M€ pour la part « financement » et 49 M€ pour la part « exploitation » .. 28

2.6.2. Le coût moyen pondéré du capital privé atteint 4,4 % et le taux de rentabilité interne des actionnaires 9,7 % en moyenne 29

2.6.3. Le coût total de financement d'un contrat et marché de partenariat représente, en moyenne, 78 % du coût de l'investissement 30

3. APRES UN PIC EN 2011, LE RECOURS AUX MARCHES DE PARTENARIATS N'A CONCERNE QUE ONZE PROJETS DEPUIS 2019 32

3.1. Depuis le début des années 2010, la tendance du recours aux contrats et marchés de partenariat est décroissante jusqu'à atteindre la quasi-extinction 32

3.2. Le CMPC a connu une baisse au cours des années 2010 sans que cela soit lié à une baisse de la rentabilité attendue par les actionnaires 35

3.3. Selon le centre européen d'expertise en matière de PPP, la tendance au moindre recours aux PPP s'observe également à l'échelle européenne 36

4. SUR L'ENSEMBLE DES PROJETS, LA MISSION S'EST INTERESSEE, EN PARTICULIER, A TROIS SECTEURS : LES UNIVERSITES, LES ETABLISSEMENTS PENITENTIAIRES ET LE TRANSPORT FERROVIAIRE 38

4.1. Le parc immobilier universitaire français a été, en partie, rénové par le biais des contrats de partenariats, forme de commande publique imposée par le Plan Campus 38

4.2. Les programmes successifs de construction et de rénovation des établissements pénitentiaires ont mobilisé, pour certains projets, les contrats de partenariat . 40

4.3. La construction simultanée de plusieurs LGV, dans les années 2010, a impliqué le transfert de la maîtrise d'ouvrage de certaines d'entre elles vers des partenaires privés 41

1. Depuis 2005, 282 contrats ou marchés de partenariat auraient été mis en œuvre en France, 88 % d'entre eux ayant été identifiés par Fin Infra

1.1. La mission a mobilisé le bulletin officiel des annonces des marchés publics pour évaluer le niveau d'exhaustivité du recensement national des contrats et marchés de partenariat

Forte de sa compétence en matière d'avis sur les évaluations préalables du mode de réalisation pour les marchés de partenariat[1], la mission d'appui au financement des infrastructures (Fin Infra) de la Direction générale du Trésor assure, par ce vecteur, un recensement des projets de contrats et marchés de partenariat et de leurs caractéristiques.

Ce n'est toutefois qu'avec le décret n° 2009-244 du 2 mars 2009[2], pour l'État et ses établissements, et l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015[3] relative aux marchés publics, pour les collectivités locales et leurs établissements, que la soumission de l'évaluation à Fin Infra est devenue obligatoire.

Ainsi, si la liste de contrats et marchés de partenariat transmise à la mission par Fin Infra compte 248 marchés sur la période 2005-2024, son exhaustivité ne peut *a priori* pas être garantie.

Pour évaluer le niveau d'exhaustivité de cette liste, la mission l'a confrontée aux données du bulletin officiel des annonces des marchés publics (BOAMP) avec l'appui du Pôle Sciences de des données (PSD) de l'Inspection générale des finances (IGF). Le BOAMP répertorie, en effet, les avis d'appel public à la concurrence (AAPC) nationaux et européens, les avis de concession, les avis d'attribution, les contrats et marchés de partenariat et des avis divers lancés par l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics.

L'obligation de publicité des marchés publics dépend à la fois des sommes engagées et de l'objet du marché. Pour les marchés de travaux (réalisation d'ouvrages, de travaux du bâtiment et de génie civil), la publicité des avis de marchés via le BOAMP n'est obligatoire que pour les marchés d'un montant de 5 538 000 € hors taxe (H.T.) (cf. tableau 1) alors que des marchés de partenariat peuvent être mobilisés à partir de 5 000 000 € H.T. pour des infrastructures de réseau ou des bâtiments sans prestation de maintenance ou la gestion d'une mission de service public[4].

Tableau 1 : Modalités de publicité des avis de marché de travaux en 2024

Montant H.T.	Type de publicité
< 40 000 €	Pas de publicité obligatoire
de 40 000 € à 99 999,99 €	Publicité libre ou adaptée
De 100 000 € à 5 537 999,99 €	Publicité obligatoire au BOAMP ou dans un support habilité à recevoir des annonces légales
À partir de 5 538 000 €	Publicité obligatoire au BOAMP et au Journal officiel de l'Union européenne (JOUE)

Source : Code de la commande publique.

[1] Articles L. 2212-1, L. 2212-2 et R. 2212-7 du code de la commande publique (CCP).

[2] Article 6 de ce décret.

[3] Articles 74 à 77 de cette ordonnance.

[4] Article L. 1112-1 du CCP.

Dans ces conditions, le BOAMP n'a pas vocation à être exhaustif sur le champ des marchés publics mais pourrait ne pas l'être non plus sur celui des marchés de partenariat.

Les données contenues dans le BOAMP et disponibles en accès libre offrent toutefois un panorama en temps réel des avis et résultats de marchés publics à partir de 2006. On compte, depuis 2006, 2 318 346 avis de marché pour 941 266 résultats.

L'écart important entre ces deux nombres peut être dû à plusieurs facteurs dont notamment :

- la publication d'un avis de marché sans publication du résultat associé, conformément à certains critères d'obligation de publicité des marchés publics ;
- la publication d'un avis de marché qui se serait avéré infructueux ;
- le simple oubli de publication du résultat de marché de la part du porteur de projet.

La quantification de la part de ces différentes causes dans la non-publication d'un résultat de marché est cependant complexe. D'une part, il est difficile de lier de manière automatique un avis de marché à son résultat car, s'il existe une variable dans la base du BOAMP permettant en théorie de rattacher les annonces ayant trait à un même projet (variable « annonce_liee »), cette dernière n'est, en réalité, pas renseignée de manière systématique puisque seules 11 % des annonces auxquelles elle fait référence sont recensées dans le BOAMP. D'autre part, concernant l'infructuosité potentielle d'un marché, il n'existe aucune variable dans la base de données permettant d'identifier un tel résultat de manière automatique.

1.2. En complément des 248 contrats et marchés de partenariat dénombrés par Fin infra, il y aurait, d'après le BOAMP, 34 autres contrats ou marchés de partenariat potentiels

1.2.1. Un premier tri a été effectué afin d'identifier 1 688 contrats ou marchés de partenariat potentiels depuis 2006 au sein du BOAMP

Dans le BOAMP, aucune variable ne permet d'identifier les contrats et marchés de partenariat au sein de tous les marchés publics recensés. Afin d'effectuer un premier tri au sein de la base de données, tous les avis et résultats de marchés dont l'annonce contient *a minima* l'un des termes suivants ont été extraits :

- « 2004-559 », qui correspond au numéro de l'ordonnance du 17 juin 2004 mettant en place les partenariats public-privé ;
- « contrat de partenariat », terme en vigueur jusqu'en 2015 ;
- « marché de partenariat », terme en vigueur à partir de 2015.

Depuis 2006, 1 688 annonces du BOAMP ont ainsi trait à un contrat ou marché de partenariat (cf. tableau 2).

Tableau 2 : Nombre de potentiels contrats et marchés de partenariat identifiés au sein du BOAMP

Catégorie de contrat ou marché	Avis de marché	Résultats de marché	TOTAL
Potentiels contrats ou marchés de partenariat	1 254	454	**1 688**
Autres	2 317 092	940 812	**3 257 904**
TOTAL	**2 318 346**	**941 266**	**3 259 592**

Source : BOAMP. Traitement : IGF, Pôle science des données.

Il existe néanmoins au moins trois limitations à cette stratégie d'identification :

- elle ne permet pas d'exclure les marchés de partenariat finalement déclarés sans suite ;
- certaines annonces contenant l'un des trois termes choisis pour identifier les contrats et marchés de partenariat au sein du BOAMP sont, en réalité, des marchés d'assistance en vue de la préparation d'un marché de partenariat, comme la rédaction du contrat cadre de l'accord, par exemple ;
- enfin, il est impossible de faire un lien automatique entre les avis et résultats de marché concernant un même projet, ce qui entraîne nécessairement la présence de doublons, ici entendus comme plusieurs lignes (avis et/ou résultats de marché) ayant trait à un même marché de partenariat.

Les différentes procédures successives décrites dans les paragraphes suivants présentent les modalités d'affinement de ce tri en prenant en compte de ces limitations.

1.2.2. Un appariement a permis d'isoler, parmi les annonces du BOAMP, 222 contrats et marchés de partenariat déjà identifiés par Fin Infra

En l'absence de clé d'appariement permettant de faire le lien entre la liste des projets tenue par Fin Infra et la liste des potentiels contrats et marchés de partenariat extraite du BOAMP, un travail d'appariement « à la main » a, dans un premier temps, été conduit afin de rattacher de manière unique chaque marché présent dans le fichier fourni par Fin Infra à un résultat de marché présent dans le BOAMP, ou à défaut à un avis de marché. **Parmi les 248 contrats et marchés de partenariat recensés par Fin Infra, 222 ont pu être appariés avec un avis ou un résultat de marché du BOAMP** (cf. tableau 3).

Tableau 3 : Nombre de potentiels contrats et marchés de partenariat identifiés au sein du BOAMP également recensés dans le fichier de Fin Infra

Catégorie de contrat ou marché		Avis de marché	Résultats de marché	TOTAL
Potentiels contrats et marchés de partenariat	dont retrouvés dans les données de Fin Infra	56	166	**222**
	dont non retrouvés dans les données de Fin Infra	1 198	288	**1 486**
Autres		2 317 092	940 812	**3 257 904**
TOTAL		**2 318 346**	**941 266**	**3 259 592**

Source : BOAMP, Fin Infra. Traitement : IGF, Pôle science des données.

La suite de ce travail de tri a consisté à retraiter les 1 486 avis et résultats restants.

1.2.3. La suppression des marchés d'assistance pour la préparation d'un contrat ou marché de partenariat a conduit au retraitement de 875 annonces

La suppression des appels d'offre relatifs à la préparation d'un marché de partenariat parmi le reste des potentiels contrats et marchés de partenariat présents dans le BOAMP a constitué une seconde étape de retraitement. Il s'est agi notamment d'isoler les marchés d'assistance dont le but est la mise en place d'un contrat ou la réalisation d'une étude préliminaire au lancement d'un appel d'offre dans le cadre d'un marché de partenariat.

C'est la variable du BOAMP contenant les mots-clés relatifs à la nature du marché tels que renseignés par les porteurs de projet lors de la publication d'une annonce qui a été utilisée. Ces mots-clés peuvent être par exemple « bâtiment », « piscine » ou bien encore « éclairage public », et sont restreints par une liste limitée de termes.

Afin d'isoler les marchés de service, sont exclues les annonces dont les mots-clés sont exclusivement choisis parmi : « prestations de services » ; « assistance technique » ; « étude » ; « assistance juridique » ; « audit » ; « formation » ; « amo » ou « assistance à maîtrise d'ouvrage » et « mission d'assistance ».

Après inspection de nombreuses annonces du BOAMP, ces expressions sont, en effet, celles qui ont été identifiées comme étant caractéristiques d'un marché d'assistance à la mise en œuvre d'un contrat ou marché de partenariat.

Ce filtrage supplémentaire a permis d'ôter 875 annonces de marché du BOAMP ayant trait à la préparation d'un marché de partenariat. À ce stade, sont donc retenus 611 avis et résultats (cf. tableau 4).

Tableau 4 : Nombre d'annonces concernant un marché préalable à un contrats et marchés de partenariat parmi les potentiels contrats et marchés de partenariat identifiés au sein du BOAMP et non recensés dans le fichier de Fin Infra

Catégorie de contrat ou marché			Avis de marché	Résultats de marché	TOTAL
Potentiels contrats et marchés de partenariat	dont retrouvés dans les données de Fin Infra		56	166	**222**
	dont non retrouvés dans les données de Fin Infra	Annonces pour préparation d'un contrat ou marché de partenariat	685	190	**875**
		Autres annonces	513	98	**611**
Autres			2 317 092	940 812	**3 257 904**
TOTAL			**2 318 346**	**941 266**	**3 259 592**

Source : BOAMP, Fin Infra. Traitement : IGF, Pôle science des données.

1.2.4. L'application d'une stratégie de dédoublonnage a permis de fusionner les avis et résultats relatifs à un même marché de partenariat pour ne conserver que 258 annonces dédoublonnées

Comme évoqué précédemment, il est complexe de faire le lien entre les avis et résultats de marché en rapport avec un même projet, en raison de l'absence de variable permettant de suivre à chaque étape le parcours d'une annonce au sein du BOAMP. De plus, il est fréquent que, pour un même marché, plusieurs avis et/ou résultats soient publiés.

Ce nouveau filtre a mobilisé une stratégie de *clustering* (ou regroupement) parmi les annonces restantes, qui consiste à créer des groupes cohérents (ou *cluster*) au sein des données, en particulier en fonction de l'objet du marché renseigné. Plus précisément, la distance de *Levenshtein* mesure la différence entre deux groupes de mots (ici les objets renseignés dans deux annonces) en comptant le nombre minimal d'opérations nécessaires pour transformer l'une en l'autre. Cela a permis de regrouper les annonces ayant un objet similaire.

Une mesure de distance temporelle a également été introduite afin de favoriser le regroupement d'annonces ayant été publiées dans un intervalle de temps restreint.

Au sein de chaque *cluster* ainsi délimité par l'algorithme, il a été choisi une seule et unique annonce afin de représenter le marché sous-jacent qui est, par ordre de priorité :

- un avis ou résultat préalablement rattaché à un marché recensé par Fin Infra ;
- le résultat de marché le plus récent ;
- à défaut, l'avis de marché le plus récent.

L'application de cette stratégie de dédoublonnage permet de sélectionner 225 avis de marché et 33 résultats de marché (respectivement 513 et 98 avis et résultats avant *clustering*), parmi les 611 annonces du BOAMP sélectionnées jusqu'alors.

1.2.5. L'identification des marchés infructueux a abouti à l'éviction de 10 annonces supplémentaires

Il a ensuite été procédé à l'identification, parmi les annonces issues de BOAMP successivement sélectionnées, des marchés finalement déclarés infructueux. Pour ce faire, les annonces contenant dans leur corps l'un des termes suivants ont été supprimées : « sans suite » ; « n'a pas été attribué » ; « infructueux » ; « concours est clos » et « annulation ».

Après inspection de nombreuses annonces du BOAMP, ces expressions sont en effet celles qui ont été identifiées comme étant caractéristiques d'un marché déclaré sans suite. **Cette procédure a conduit à la suppression de 6 avis et de 4 résultats.**

1.2.6. Un test de cohérence avec la comptabilité générale des collectivités a exclu 67 avis de marché du champ des contrats et marchés de partenariat potentiels

Il est possible que certains avis de marchés non suivis par un résultat, ayant été retenus après application des différentes procédures de retraitement précédemment décrites, n'aient finalement jamais été exécutés. Afin de s'en assurer, un recoupement a été opéré avec la présence de sommes déclarées par les collectivités porteuses de projet aux comptes 235 « part investissement partenariat public-privé » et 1675 « dettes afférentes aux PPP », seuls comptes exclusivement dédiés à l'enregistrement des sommes engagées par une collectivité dans le cadre d'un marché de partenariat. Ainsi, les avis de marchés non suivis de résultat portés par des collectivités pour lesquelles aucune somme n'est enregistrée aux comptes 235 et 1675 sur la période ont été écartés. Dans ce cadre, sont exclus du champ 67 avis de marché supplémentaires.

Cette procédure n'est malheureusement pas applicable aux opérateurs, agences ministérielles, universités et hôpitaux, en l'absence de compte dédié aux contrats et marchés de partenariat.

1.2.7. L'analyse du BOAMP a permis de relever 34 contrats ou marchés de partenariat potentiels absents de la base tenue par Fin Infra

À l'issue des procédures de retraitement détaillées *supra* et après un dernier tri « à la main », **il reste 34 contrats ou marchés de partenariat potentiels non recensés dans le fichier de Fin Infra** (cf. graphique 1 et tableau 5) :

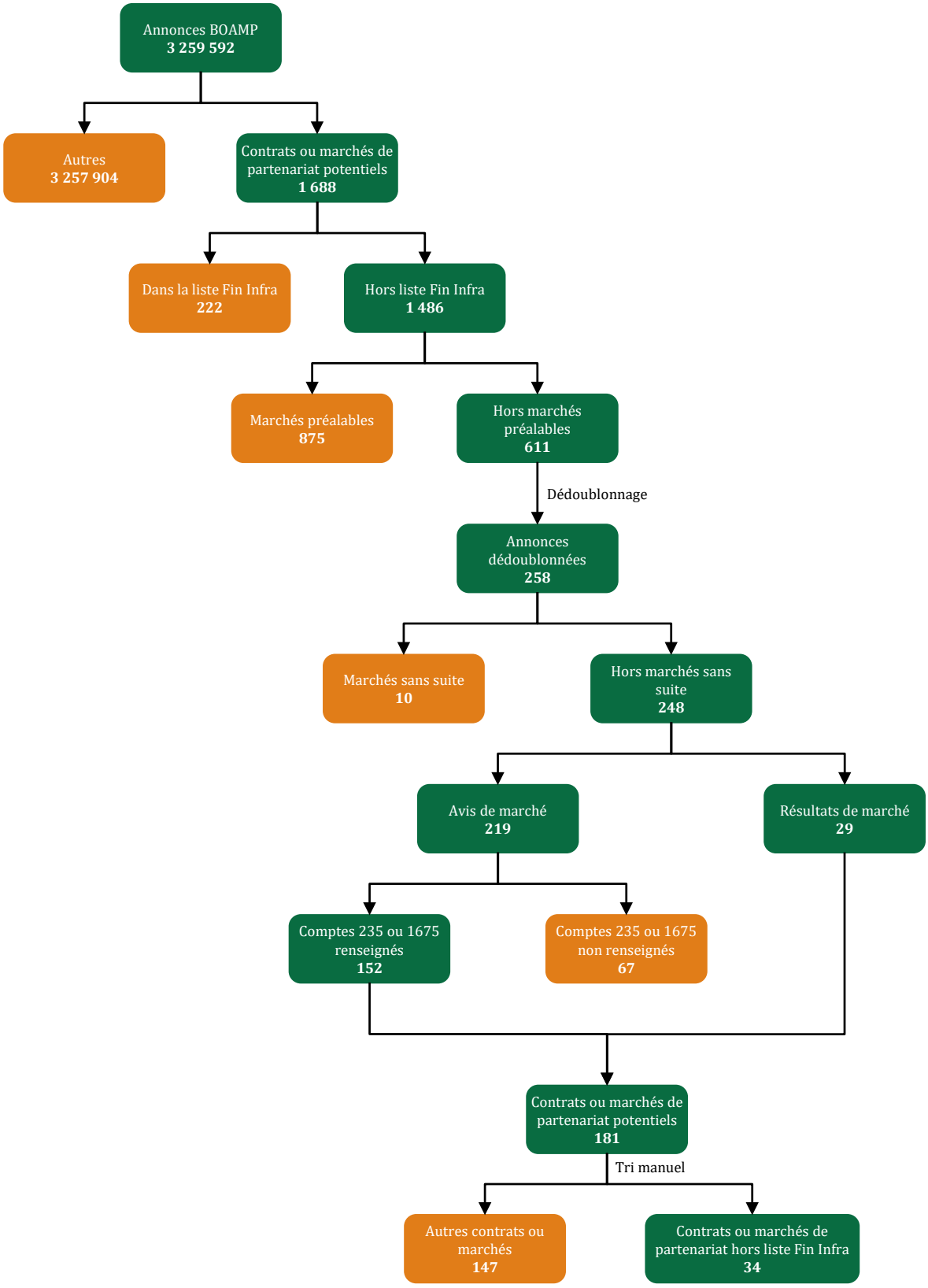
- 30 contrats ou marchés de partenariat lancés avant la mise en place de l'obligation de soumission de l'évaluation préalable à Fin Infra pour les collectivités locales ;
- et 4 autres contrats ou marchés[5].

Pour la résidence de tourisme sur la station de Piau-Engaly de la commune d'Aragnouet. Fin Infra a indiqué qu'il s'agissait d'un marché de quasi-régie non mis en concurrence. L'EHPAD du Marais de La Ferté-Gaucher a, en revanche, bien fait l'objet d'un avis en 2017 mais est toutefois absent du recensement de Fin Infra, tel que mis à jour en septembre 2024.

[5] Groupement du service militaire adapté (GSMA) de Mayotte ; pôle de recherche et d'enseignement supérieur de l'université Montpellier Sud de France (PRES-USMF) ; commune d'Aragnouet et établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) Le Marais.

Annexe I

Graphique 1 : Diagramme de schématisation de la procédure employée pour le recensement des contrats et marchés de partenariat dans le BOAMP



Source : BOAMP, Fin Infra, DGFiP. Calculs : IGF, Pôle science des données. Les nombres inscrits en gras indiquent le nombre d'annonces concernées.

Annexe I

Tableau 5 : Liste des 34 contrats et marchés de partenariat potentiels absents de la liste tenue par Fin Infra

Date de parution	Acheteur	Projet	Lien vers l'avis au BOAMP
10/08/2006	Agence pour l'enseignement français à l'étranger	Contrat de partenariat pour le financement, la conception, la réalisation et la maintenance d'un nouvel établissement scolaire français au Caire	https ://www.boamp.fr/telechargements/PDF/2006/MPA20060152/BXP06220030291F.pdf
29/09/2006	Ministère de l'économie des finances et de l'industrie	Contrat de partenariat pour la conception en haute qualité environnementale, la construction, l'exploitation et la maintenance de la trésorerie générale de Basse-Terre	https ://www.boamp.fr/telechargements/PDF/2006/MPA20060186/BWP06270060083X.pdf
30/01/2007	Ville de Soissons	Conception, réalisation, préfinancement, gestion, renouvellement des installations nécessaires à la restructuration de l'éclairage public et à la valorisation des espaces et sites publics à Soissons	https ://www.boamp.fr/telechargements/PDF/2007/MPA20070020/BWP070260501112.pdf
06/03/2007	Ville de Sevran	Contrat de partenariat pour l'exploitation et la gestion du patrimoine éclairage public et de la signalisation lumineuse tricolore à Sevran	https ://www.boamp.fr/telechargements/PDF/2007/MPA20070045/BWP07061070053M.pdf
10/07/2007	SITRAM	Contrat de partenariat portant sur le financement, la conception, la construction, l'entretien et la maintenance des extensions nord et est du réseau de tramway à Mulhouse.	https ://www.boamp.fr/telechargements/PDF/2007/MPA20070130/BWP07187050103Z.pdf
03/10/2007	CHU Nancy	Contrat de partenariat pour le financement, la conception, la construction, l'entretien, la maintenance et l'exploitation du Plateau Technique Unique Central Neurosciences du CHU Nancy à Nancy	https ://www.boamp.fr/telechargements/PDF/2007/MPA20070190/BWP07274050113B.pdf
29/11/2007	Assistance publique - Hôpitaux de Paris	Conception, financement et mise en œuvre (réalisation et exploitation avec ou sans fourniture des énergies), à Bobigny	https ://www.boamp.fr/telechargements/PDF/2007/MPA20070230/BWP073310605018.pdf
15/02/2008	GCS Étoile	Conception, financement, construction, entretien, maintenance, exploitation technique d'un centre de traitement du cancer par hadronthérapie et des activités de recherches associées à Lyon	https ://www.boamp.fr/telechargements/PDF/2008/MPA20080033/BWP08044020463M.pdf
19/02/2008	Ville de La Roche-Sur-Yon	Contrat de partenariat portant sur le financement, la construction, l'entretien et la maintenance d'un pôle culturel pour la ville de La Roche-Sur-Yon	https ://www.boamp.fr/telechargements/PDF/2008/MPA20080035/BWP080460800137.pdf
08/03/2008	Syndicat Emeraude	Contrat de partenariat ayant pour objet une mission globale relative au financement, à la conception, à la réalisation, à l'exploitation et à la maintenance de trois déchèteries au Plessis Bouchard	https ://www.boamp.fr/telechargements/PDF/2008/MPA20080049/BWP08066020281E.pdf
29/11/2008	S.A.S. Paris Nord-Est	Contrat de partenariat pour l'exploitation énergétique du futur ensemble immobilier Macdonald, avec investissement, conception, réalisation d'une partie des installations énergétiques à Paris	https ://www.boamp.fr/telechargements/PDF/2008/MPA20080232/08-277956.pdf

Annexe I

Date de parution	Acheteur	Projet	Lien vers l'avis au BOAMP
10/02/2009	OPHLM Nogent sur Marne	Contrat de partenariat d'efficacité énergétique et marché d'exploitation des installations collectives pour l'OPHLM à Nogent sur Marne	https ://www.boamp.fr/telechargements/PDF/2009/MPA20090028/09-26278.pdf
09/05/2009	SGAP Sud-Ouest	Financement, conception, réalisation de travaux de rénovation et la maintenance du patrimoine immobilier de casernes domaniales de gendarmerie et de commissariats de police de la région Limousin	https ://www.boamp.fr/telechargements/PDF/2009/MPA20090089/09-95655.pdf
11/06/2009	Communauté de communes de la Vallée de la Suippe	Contrat de partenariat portant sur la conception, le financement, la construction, l'entretien et la maintenance d'un pôle scolaire, sportif et de services pour la com.com. de la Vallée de la Suippe	https ://www.boamp.fr/telechargements/PDF/2009/MPA20090110/09-122808.pdf
01/08/2009	Communauté de communes du centre littoral	Conception, financement, construction et, maintenance d'une nouvelle unité de traitement, de production et d'alimentation d'eau potable de la CCCL à Matoury	https ://www.boamp.fr/telechargements/PDF/2009/MPA20090146/09-170035.pdf
10/02/2010	SI de la région de Rambouillet	Reformulation de l'unité de traitement de boues et exploitation des équipements de traitement pour le SI de la région de Rambouillet à Gazeran	https ://www.boamp.fr/telechargements/PDF/2010/MPA20100028/10-16689.pdf
17/07/2010	Conseil territorial. de St-Pierre et Miquelon	Contrat de partenariat portant sur l'étude, la construction, la gestion et le financement des équipements de collecte, de tri, de valorisation, de traitement et de stockage des déchets. à Saint-Pierre	https ://www.boamp.fr/telechargements/PDF/2010/MPA20100137/10-153305.pdf
10/08/2010	Région Guadeloupe	Contrat de partenariat relatif à la restructuration de la Cité scolaire de Baimbridge à Abymes	https ://www.boamp.fr/telechargements/PDF/2010/MPA20100153/10-156890.pdf
23/09/2010	GSMA Mayotte	Contrat de partenariat pour la réalisation, la mise en œuvre et l'exploitation de 70 villas pour le GSMA de Mayotte	https ://www.boamp.fr/telechargements/PDF/2010/MPA20100185/10-202162.pdf
26/10/2010	Communauté de Communes du Val d'Avre	Construction d'un complexe aquatique à St Rémy sur Avre	https ://www.boamp.fr/telechargements/PDF/2010/MPA20100208/10-226514.pdf
23/02/2011	Communauté Urbaine de Dunkerque	Contrat de partenariat relatif au financement (en partie), à la conception, construction, maintenance, gestion et à l'exploitation commerciale d'une salle multi-usages pour la Communauté Urbaine de Dunkerque	https ://www.boamp.fr/telechargements/PDF/2011/MPA20110038/11-42168.pdf
24/06/2011	Ville de Mennecy	Contrat de partenariat en vue de la démolition, conception, de la construction, du financement, de la maintenance et du gros entretien pour le renouvellement du groupe scolaire La Verville	https ://www.boamp.fr/telechargements/PDF/2011/MPA20110122/11-141600.pdf
28/06/2011	CHU d'Angers	Contrat de partenariat ayant pour objet l'exploitation des installations de chauffage, ventilation, traitements d'eau, production d'eau chaude sanitaire et froid du CHU à Angers	https ://www.boamp.fr/telechargements/PDF/2011/MPA20110124/11-145815.pdf

Annexe I

Date de parution	Acheteur	Projet	Lien vers l'avis au BOAMP
08/02/2012	Centre Hospitalier de Pau	Prestation de contrat de partenariat de performance énergétique, rénovation, exploitation et maintenance de l'installation de cogénération du Centre Hospitalier de Pau	https ://www.boamp.fr/telechargements/PDF/2012/MPA20120027/12-25163.pdf
15/02/2012	Ville de Châlons-en-Champagne	Contrat de partenariat pour la mise à niveau, la modernisation et la gestion des installations d'éclairage public de la Ville à Châlons-en-Champagne	https ://www.boamp.fr/telechargements/PDF/2012/MPA20120032/12-30218.pdf
01/08/2012	PRES-UMSF	Contrat de partenariat « Village des Sciences » - campus du Triolet pour l'Université Montpellier 2 à Montpellier	https ://www.boamp.fr/telechargements/PDF/2012/MPA20120147/12-153300.pdf
13/09/2012	Syndicat des Portes de Provence	Construction, conception, financement et exploitation d'un centre de valorisation et de traitement des déchets ménagers, au profit du Syndicat des Portes de Provence à Montélimar	https ://www.boamp.fr/telechargements/PDF/2012/MPA20120177/12-177944.pdf
26/01/2013	Communauté d'agglomération du Calaisis	Réalisation d'un Centre des Congrès et de spectacles pour le compte de la Communauté d'Agglomération à Calais	https ://www.boamp.fr/telechargements/PDF/2013/MPA20130019/12-219401.pdf
06/07/2013	Ville de Juvignac	Conception, réalisation, maintenance, entretien et financement d'une salle polyvalente à vocation culturelle à Juvignac	https ://www.boamp.fr/telechargements/PDF/2013/MPA20130129/13-118530.pdf
24/07/2013	Commune de Noyon	Contrat de partenariat relatif à la conception, le financement, la réalisation et la maintenance de deux groupes scolaires à Noyon	https ://www.boamp.fr/telechargements/PDF/2013/MPA20130141/13-133604.pdf
08/01/2015	SYVADE	Conception, construction, financement partiel, mise en service et une partie de l'entretien d'une plateforme. multifilière de traitement des déchets ménagers du SYVADE à Abymes	https ://www.boamp.fr/telechargements/PDF/2015/MPA20150005/15-700.pdf
15/03/2016	Ville de Ouistreham	Prestations de financement, conception, réalisation, exploitation et maintenance pour l'éclairage public, la voirie et la signalisation tricolore de la ville de Ouistreham.	https ://www.boamp.fr/telechargements/PDF/2016/BOAMP-J-AO_2016_075008/16-36673.pdf
11/04/2018	EHPAD Le marais	Marché de partenariat relatif à une mission globale de conception, réalisation, financement, entretien-maintenance, GER et mise à disposition d'un bâtiment regroupant un EHPAD et un SSIAD.	https ://www.boamp.fr/telechargements/PDF/2018/BOAMP-J-AO_2018_101003/18-48565.pdf
10/09/2023	Commune d'Aragnouet	Marché de partenariat pour la conception, la construction, le financement et la maintenance d'une résidence de tourisme sur la station de Piau-Engaly	https ://www.boamp.fr/telechargements/PDF/2023/BOAMP-J-IC-AA_2023_253006/23-125232.pdf

Source : Mission.

Pour réaliser un panorama des contrats et marchés de partenariat, la mission s'est appuyée sur le fichier de suivi de Fin Infra mis à jour en septembre 2024 qui recense, pour les 248 projets identifiés et lorsqu'elles sont disponibles, notamment les informations suivantes :

- le type de projet ;
- le nom du projet ;
- le département et la région de localisation du projet ;
- le type de porteurs : État ou collectivités ;
- les dates de l'avis donné sur l'évaluation préalable, la date d'avis d'appel public à la concurrence (AAPC) et la date de l'avis d'attribution, la date de signature du contrat, la date prévisionnelle de livraison et la date prévisionnelle de fin de contrat ;
- et les données financières du projet : le coût de conception-construction, le montant brut à financer, les contributions publiques, les montants des redevances, le coût du capital privé, les taux de rentabilité actionnaire et projet, le *gearing*[6] et la part du montant à financer brut couvert par de la dette garantie.

Outre sa non-exhaustivité (cf. 1)**, ce panorama présente la limite de reposer sur des données exclusivement contractuelles, non exécutées.**

2. Selon les données de Fin Infra, 248 projets de natures diverses ont été réalisés par contrat ou marché de partenariat, pour le compte de l'État et des collectivités locales, depuis 2004

2.1. Les contrats et marchés de partenariat ont été mobilisés pour des projets bâtimentaires et des équipements urbains dans 65 % des cas

Les contrats et marchés de partenariat ont été catégorisés en **6 types de projets** (bâtiment, culture et sport ; énergie/traitement des déchets ; équipement urbain ; infrastructures de télécommunication et transport) et **40 sous-types de projets différents** (cf. tableau 6).

Tableau 6 : Répartition des projets par type entre 2004 et 2024

Type de projets	Nombre de projets
Bâtiment - Éducation	29
Bâtiment - Enseignement supérieur	24
Bâtiment - Administratif	8
Bâtiment - Justice	6
Bâtiment - EHPAD	5
Bâtiment - Culture	3
Bâtiment - Défense	2
Autres	1
Bâtiment - Logistique	1
Bâtiment - Social	1
Bâtiment - Logistique alimentaire	1
Équipement urbain	1
Bâtiment - Sport	1
Bâtiment - Divers	1
Bâtiment - Centre d'incendies et de secours	1
Gare ferroviaire	1
Parking et gare routière	1
Bâtiment - Hôpital	1

[6] Défini comme $dettes \div (dettes + fonds\ propres)$.

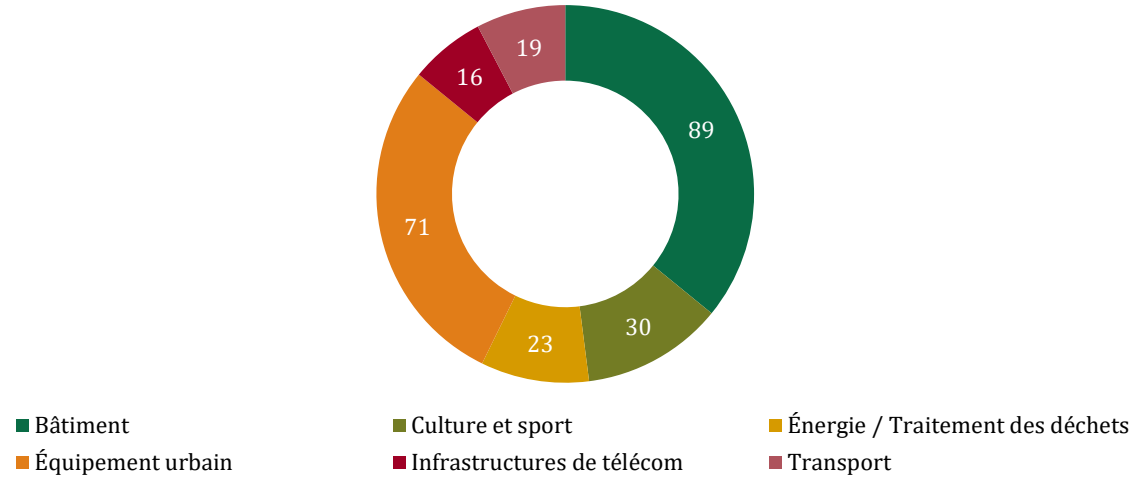
Annexe I

Type de projets	Nombre de projets
Bâtiment - Intérieur	1
Sous-total Bâtiment	**89**
Eclairage public	63
Route et voirie	3
Parking et gare routière	2
Traitement/Incinération des déchets	2
Traitement des eaux	1
Sous-total Équipement urbain	**71**
Centre aquatique	10
Culture	8
Stade, Vélodrome	6
Sport	3
Divers	2
Zoo	1
Sous-total Culture et sport	**30**
Efficacité énergétique - Hôpital	6
Efficacité énergétique - Éducation	6
Efficacité énergétique - Administratif	2
Efficacité énergétique - Hôpital	2
Efficacité énergétique - Enseignement supérieur	3
Hydroélectrique	1
Efficacité énergétique - Défense	1
Photovoltaïque	1
Efficacité énergétique - Sport	1
Sous-total Énergie / Traitement des déchets	**23**
Route et voirie	10
Ouvrage d'art	2
Ligne ferroviaire	2
Équipement urbain	1
Port	1
Flotte de véhicules	1
Transport - bâtiment	1
Gare ferroviaire	1
Sous-total Transport	**19**
Digital - Système d'information et de communication	7
Digital - Haut débit	7
Équipement urbain	1
Enseignement supérieur	1
Sous-total Infrastructures de télécommunication	**16**
TOTAL	**248**

Source : Mission d'après le tableau de suivi des contrats et marchés de partenariat de Fin Infra mis à jour en septembre 2024.

La classification de Fin Infra indique que **les contrats et marchés de partenariats ont majoritairement permis de mener des projets bâtimentaires (89 contrats), des projets d'équipements urbains (71 contrats) et des infrastructures culturelles et sportives (30 contrats).** Dans une moindre mesure, ce mode de commande publique a été sollicité pour des projets relatifs à des infrastructures de télécommunication, de transport ou encore énergétiques et de traitement des déchets qui représentent à eux tous **23 % des projets** (cf. graphique 2).

Graphique 2 : Répartition des contrats et marchés de partenariat lancés depuis 2004 par type de projets

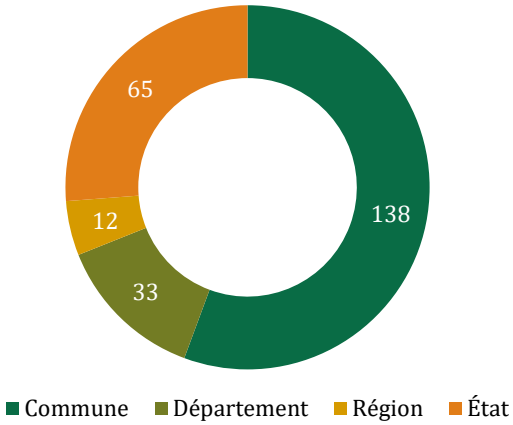


Source : Mission d'après le tableau de suivi des contrats et marchés de partenariat de Fin Infra mis à jour en septembre 2024.

2.2. Les collectivités territoriales, les communes notamment, sont à l'origine de 74 % des contrats et marchés de partenariat vs. 26 % pour l'État

L'analyse de la répartition des contrats et marchés de partenariat sur la période 2004-2024 souligne la **prépondérance des collectivités locales** au sein des porteurs de projet. Elles représentent **183 projets sur 248 soit 74 % du nombre total de projets** (cf. graphique 3).

Graphique 3 : Répartition des contrats ou marchés de partenariat lancés depuis 2004 par type de porteur de projet



Source : Mission d'après le tableau de suivi des contrats et marchés de partenariat de Fin Infra mis à jour en septembre 2024.

Néanmoins, les trois échelons territoriaux n'ont pas eu recours à ce mode de commande publique dans les mêmes proportions, les communes ayant plus mobilisé les contrats et marchés de partenariats entre 2004 et 2024. Elles représentent 138 projets, soit près de **56 % des 248 projets signés**. La base de données de Fin Infra recense notamment, en ce qui les concerne, **63 projets relatifs à l'éclairage public** (cf. tableau 7).

Tableau 7 : Répartition des projets portés par les communes par type entre 2004 et 2024

Type de projets	Nombre de projets
Éclairage public	63
Route et voirie	3
Traitement/ incinération des déchets	2
Parking et gare routière	2
Sous-total Équipement urbain	**70**
Centre aquatique	10
Culture	6
Stade, Vélodrome	6
Divers	2
Sport	2
Sous-Total Culture et sport	**26**
Bâtiment – Éducation	11
Bâtiment - Administratif	4
Bâtiment - EHPAD	2
Bâtiment - Culture	1
Équipement urbain	1
Bâtiment - Sport	1
Parking et gare routière	1
Gare ferroviaire	1
Bâtiment - Divers	1
Bâtiment - Logistique alimentaire	1
Bâtiment - Logistique	1
Sous-total Bâtiment	**25**
Route et voirie	4
Équipement urbain	1
Port	1
Flotte de véhicules	1
Ouvrage d'art	1
Sous-total Transport	**8**
Efficacité énergétique - Administratif	2
Efficacité énergétique - Sport	1
Photovoltaïque	1
Efficacité énergétique – Éducation	1
Efficacité énergétique - Hôpital	1
Sous-total Énergie / Traitement des déchets	**6**
Digital - Système d'information et de communication	2
Digital - Haut débit	1
Sous-total Infrastructures de télécommunication	**3**
TOTAL	**138**

Source : Mission d'après le tableau de suivi des contrats et marchés de partenariat de Fin Infra mis à jour en septembre 2024.

Les Départements ont été porteurs de **33 projets en contrat ou marché de partenariat, soit 13 % de l'ensemble global**. Les Régions, quant à elles, ont peu eu recours à ce mode de commande publique avec seulement **12 contrats ou marchés de partenariat.** Dans le cadre de leurs compétences respectives de gestion des collèges et des lycées, les Départements, comme les Régions, ont principalement eu recours aux contrats ou marchés de partenariat pour construire des bâtiments éducatifs ou en rénover l'efficacité énergétique (cf. tableau 8 et tableau 9).

Tableau 8 : Répartition des projets portés par les Départements par type entre 2004 et 2024

Types de projets	Nombre de projets
Bâtiment – Éducation	14
Bâtiment - Administratif	2
Bâtiment - Social	1
Bâtiment - Centre d'incendies et de secours	1
Bâtiment - Culture	1
Sous-total Bâtiment	**19**
Route et voirie	5
Ouvrage d'art	1
Sous-total Transport	**6**
Digital - Haut débit	3
Digital - Système d'information et de communication	2
Sous-total Infrastructures de télécommunication	**5**
Efficacité énergétique – Éducation	2
Sous-total Énergie / Traitement des déchets	**2**
Culture	1
Sous-total Culture et sport	**1**
TOTAL	**33**

Source : Mission d'après le tableau de suivi des contrats et marchés de partenariat de Fin Infra mis à jour en septembre 2024.

Tableau 9 : Répartition des projets portés par les Régions par type entre 2004 et 2024

Types de projets	Nombre de projets
Bâtiment – Éducation	4
Bâtiment - Administratif	1
Sous-total Bâtiment	**5**
Digital - Haut débit	3
Digital - Système d'information et de communication	1
Sous-total Infrastructures de télécommunication	**4**
Efficacité énergétique – Éducation	3
Sous-total Énergie / Traitement des déchets	**3**
TOTAL	**12**

Source : Mission d'après le tableau de suivi des contrats et marchés de partenariat de Fin Infra mis à jour en septembre 2024.

L'État a, quant à lui, sollicité cet outil à **65 reprises**, par exemple sur de **grands projets** tels que la ligne à grande vitesse Bretagne-Pays de la Loire (LGV BPL), le bâtiment du ministère des armées signés en 2011 ou le tribunal de grande instance (TGI) de Paris signé en 2012. **37 % des projets portés par l'État sont des bâtiments d'enseignement supérieur,** en lien avec le **Plan Campus** (cf. 4.1) lancé en janvier 2008 (cf. tableau 10). En effet, dans les critères mis en avant dans l'appel à projets national pour choisir les dix pôles universitaires d'excellence à financer dans le cadre de cette opération, le recours au contrat de partenariat comme mode de réalisation était une condition *sine qua non* pour bénéficier des dotations.

Tableau 10 : Répartition des projets portés par l'État par type entre 2004 et 2024

Types de projets	Nombre de projets
Bâtiment - Enseignement supérieur	24
Bâtiment – Justice	6
Bâtiment – EHPAD	3
Bâtiment – Défense	2
Autres	1
Bâtiment – Hôpital	1
Bâtiment – Intérieur	1
Bâtiment – Culture	1
Bâtiment – Administratif	1
Sous-total Bâtiment	**40**
Efficacité énergétique – Hôpital	7
Efficacité énergétique - Enseignement supérieur	3
Hydroélectrique	1
Efficacité énergétique – Défense	1
Sous-total Énergie / Traitement des déchets	**12**
Ligne ferroviaire	2
Route et voirie	1
Transport - bâtiment	1
Gare ferroviaire	1
Sous-total Transport	**5**
Digital - Système d'information et de communication	2
Équipement urbain	1
Enseignement supérieur	1
Sous-total Infrastructures de télécommunication	**4**
Culture	1
Zoo	1
Sport	1
Sous-total Culture et sport	**3**
Traitement des eaux	1
Sous-total Équipement urbain	**1**
TOTAL	**65**

Source : Mission d'après le tableau de suivi des contrats et marchés de partenariat de Fin Infra mis à jour en septembre 2024.

2.3. Les contrats et marchés de partenariats constituent un mode de commande publique pour des projets longs, d'une durée de 23 ans en moyenne

Le calendrier des contrats et marchés de partenariat se décompose en trois phases distinctes :

- la phase de procédure, entre l'émission de l'avis sur l'évaluation préalable par Fin Infra et la signature du contrat, durant laquelle se formalisent l'ensemble des étapes nécessaires à la passation et à la signature du contrat ;
- la phase de conception-construction entre la date de signature du contrat et la date prévisionnelle de livraison ;
- et la phase d'exploitation-maintenance entre la date prévisionnelle de livraison et la date prévisionnelle de fin de contrat.

L'addition des durées de ces deux dernières phases constitue la durée du contrat.

2.3.1. L'État est le type de porteurs pour lequel la durée des contrats et marchés de partenariat est la plus longue avec une durée moyenne de près de 27 ans vs. 19 ans pour les Régions

La durée moyenne de la phase de procédure, tous projets confondus, a été de 24 mois, soit **2 ans, entre la date de l'avis de Fin Infra sur l'évaluation préalable et la signature du contrat.**

Cette phase a été, en moyenne, **plus longue de 9 mois pour les projets menés par l'État** que pour un projet mené par une collectivité locale. La durée de procédure des projets lancés par les départements s'est établie, par exemple, de 16 mois vs. 28 mois pour ceux portés par l'État.

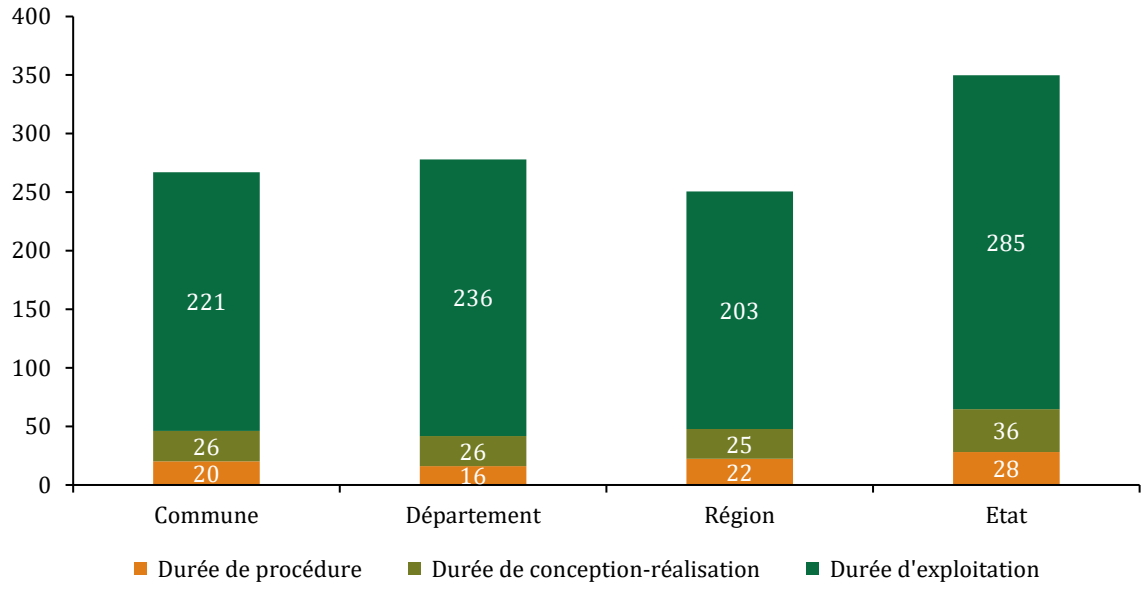
La durée moyenne de construction d'un marché de partenariat a été de **30 mois, soit deux ans et demi**, tous projets confondus. Les projets menés par l'État ont été livrés **en moyenne 36 mois après la signature de contrat** alors que les collectivités locales, elles, voient leurs projets livrés au terme d 'une période de **25 à 26 mois en moyenne.**

La phase d'exploitation correspond à la phase au cours de laquelle sont déployées les opérations d'entretien, d'exploitation, de maintenance et de renouvellement des édifices et infrastructures, à l'issue de la construction. Avec une durée moyenne **de 242 mois**, elle représente **89 % de la durée d'un contrat.** La phase d'exploitation est également **plus longue pour les projets portés par l'État** (285 mois) que pour ceux des collectivités territoriales. La durée de la phase d'exploitation-maintenance des projets portés par les Régions est la plus faible avec une moyenne de 203 mois.

Hors procédure de passation, la **durée d'un contrat** est, en moyenne, de 272 mois, soit **près de 23 années.**

L'État a donc eu recours à des contrats et marchés de partenariat aux temporalités plus longues que les collectivités territoriales avec une durée moyenne de contrat de 322 mois contre 228 mois pour les Régions, 262 mois pour les Départements et 247 mois pour les communes (cf. graphique 4).

Graphique 4 : Durée moyenne des phases d'un contrat ou marché de partenariat par type de porteur de projet depuis 2004 (en mois)



Source : Mission d'après le tableau de suivi des contrats et marchés de partenariat de Fin Infra mis à jour en juin 2024 (hors 139 durées de passation, 88 durées de construction et 74 durées d'exploitation non disponibles).

Depuis leur mise en place par l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004, **seuls 19 contrats de partenariat sont ainsi arrivés à leur terme**. À ce jour, le projet porté par le centre régional des œuvres universitaires et scolaires (CROUS) de Lyon, signé en 2023, est le marché de partenariat avec **la date de fin de contrat la plus tardive, prévue en 2067.**

2.3.2. Par type de projet, les durées moyennes de contrats vont de 16 ans pour les systèmes de télécommunication à 28 ans pour les installations sportives et culturelles

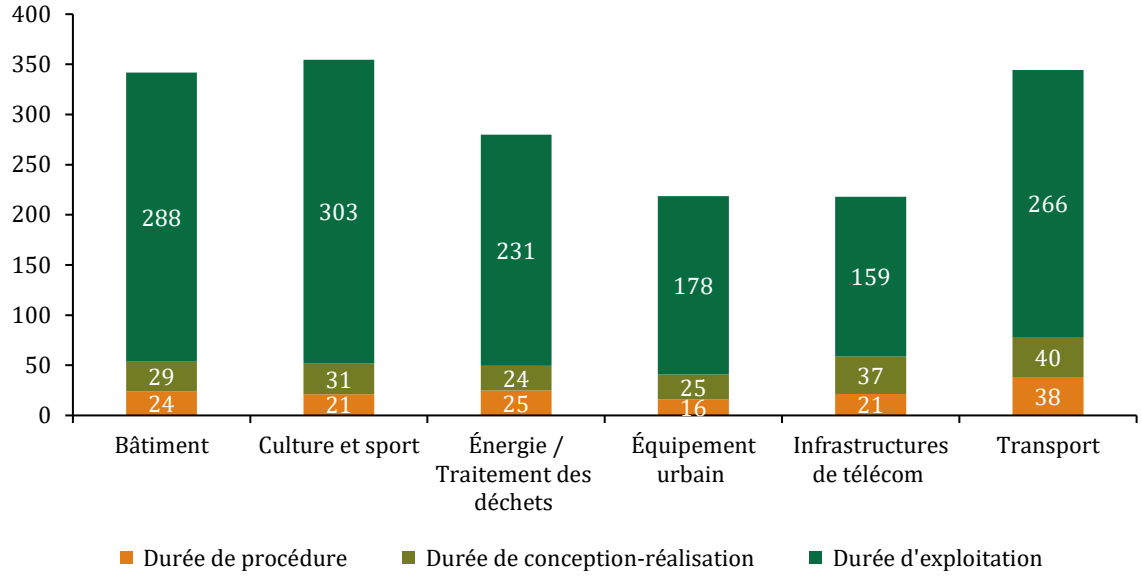
Le calendrier des contrats et marchés de partenariat varie aussi selon les types de projets. Ainsi, on constate un délai moyen de **38 mois entre la date de l'avis de Fin Infra et la date de signature du contrat pour une infrastructure de transport** vs. **16 mois pour les équipements urbains**. À titre d'illustration, la **Rocade L2 Marseille** a été le projet à la **durée de procédure la plus longue** (77 mois), notamment en raison de la complexité de l'infrastructure, qui a été de multiples fois interrompues, et de la difficulté à faire émerger une société de projet permettant de mener à bien les investissements.

De même, les délais de construction prévus par les contrats fluctuent en fonction des types de projet. Les **projets bâtimentaires** sont **construits, en moyenne, en 29 mois,** là où les **infrastructures de télécommunication et de transports** prennent, **en moyenne, 37 mois et 40 mois**.

Des disparités s'observent également dans la durée d'exploitation. La durée moyenne d'exploitation des installations culturelles et sportives, des bâtiments et des infrastructures de transport réalisés en contrat ou marché de partenariat s'établit respectivement à 303, 288 et 266 mois. À l'inverse, les équipements urbains ainsi que les systèmes de télécommunication ont des durées globales et donc des durées d'exploitation plus courtes avec des moyennes respectives de 178 mois et 159 mois.

Les durées moyennes de contrats présentent **une durée moyenne minimale de 196 mois pour les infrastructures de télécommunication** et **une durée moyenne maximale de 333 mois pour les installations sportives et culturelles** (cf. graphique 5).

Graphique 5 : Durée moyenne des phases d'un contrat ou marché de partenariat par type de projet depuis 2004 (en mois)



Source : Mission d'après le tableau de suivi des contrats et marchés de partenariat de Fin Infra mis à jour en juin 2024 (hors 139 durées de passation, 88 durées de construction et 74 durées d'exploitation non disponibles).

In fine, les durées des contrats s'étendent de **72 mois, soit 6 années,** avec le projet d'éclairage public de la Ville d'Auvers-sur-Oise à **524 mois, soit plus de 43 années,** avec le CROUS de Lyon. Sur les cinq projets pour lesquels les durées de contrat enregistrées par Fin Infra sont les plus longues, deux d'entre eux ont été effectués par l'État et un constitue une infrastructure sportive. Parmi les cinq projets aux durées de contrat les plus courtes, ne se trouvent que des projets de collectivités (cf. tableau 11).

Tableau 11 : Caractéristiques des cinq projets avec les durées de contrat les plus longues et des cinq projets avec les durées de contrat les plus courtes depuis 2004

Type de porteur	Porteur de projet	Type de projet	Nom du projet	Durée de contrat (en mois)
État	CROUS de Lyon	Bâtiment	CROUS de Lyon	524
Commune	Communauté d'agglomération Bar-le-Duc Sud Meuse	Bâtiment	EHPAD	510
État	CROUS de Grenoble-Alpes	Bâtiment	Saint Martin d'Hères	478
Commune	Métropole Nice Côte d'Azur	Bâtiment	Marché d'intérêt national	420
Commune	Ville de Marseille	Culture et sport	Restructuration du stade	420
Département	Département du Loiret	Bâtiment	Construction d'un collège	136
Région	Région Auvergne	Infrastructures de télécom.	Réseau haut débit	120
Commune	Ville de Montluçon	Énergie / traitement des déchets	Optimisation énergétique	120
Région	Région Languedoc-Roussillon	Infrastructures de télécom.	Réseau haut débit	84
Commune	Ville d'Auvers-sur-Oise	Équipement urbain	Éclairage public	72

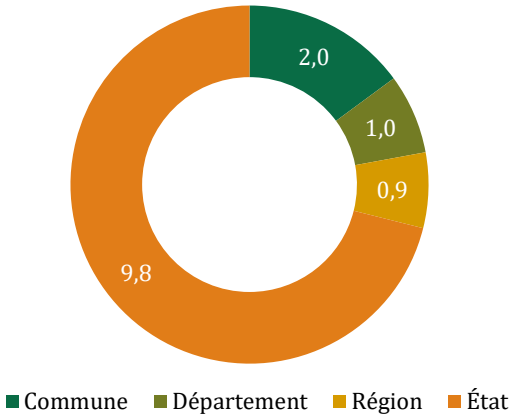
Source : Mission d'après le tableau de suivi des contrats et marchés de partenariat de Fin Infra mis à jour en septembre 2024.

2.4. Avec 13,7 Md€ d'investissement, principalement portés par l'État, les contrats et marchés de partenariat n'ont représenté que 0,7 % à 0,8 % de l'investissement public depuis 2004

2.4.1. L'État est à l'origine de 71 % des investissements réalisés à travers les contrats et marchés de partenariat

Si 56 % des projets ont été portés par des communes contre 26 % pour l'État, c'est **l'État qui représente le plus grand volume d'investissements avec 9,8 Md€, soit 71 % du total**, contre 2,0 Md€ pour les communes sur un total de 13,7 Md€ de montant à financer (MAF) brut, hors financement et exploitation (cf. graphique 6).

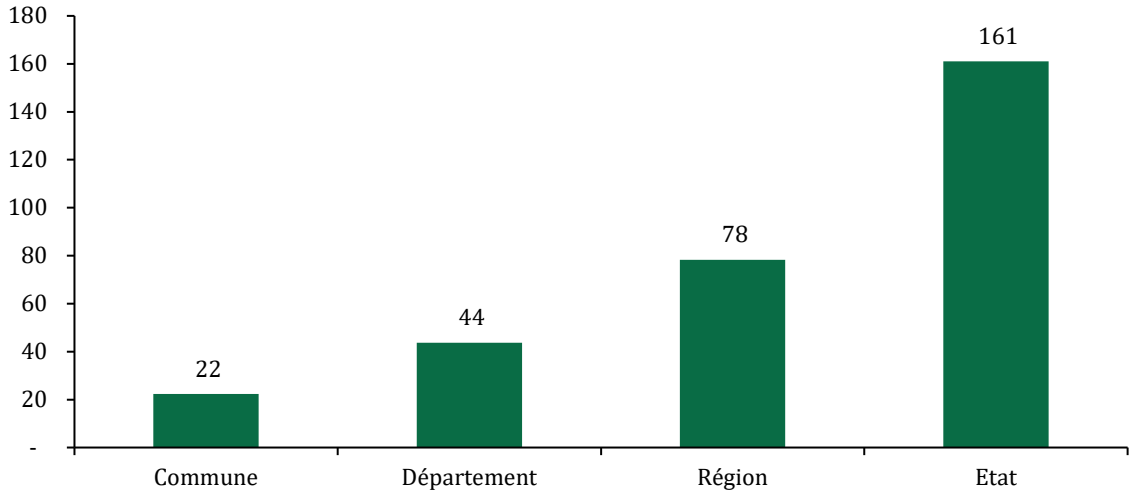
Graphique 6 : Répartition des montants à financer bruts en contrat ou marché de partenariat depuis 2004 par type de porteur de projet (en Md€ H.T. constants)



Source : Mission d'après le tableau de suivi des contrats et marchés de partenariat de Fin Infra mis à jour en septembre 2024 (hors 96 projets sans montant à financer brut).

D'ailleurs, le coût moyen de conception-construction d'un projet porté par l'État s'élève, en moyenne, **à 161 M€, montant deux fois plus élevé** que pour un projet mené par une Région, **près de quatre fois plus important** que pour un projet mené par un Département et **près de huit fois plus important** que pour un projet communal (cf. graphique 7).

Graphique 7 : Coût moyen de conception-construction par contrat selon les types de porteur de projet depuis 2004 (en M€ H.T. constants)

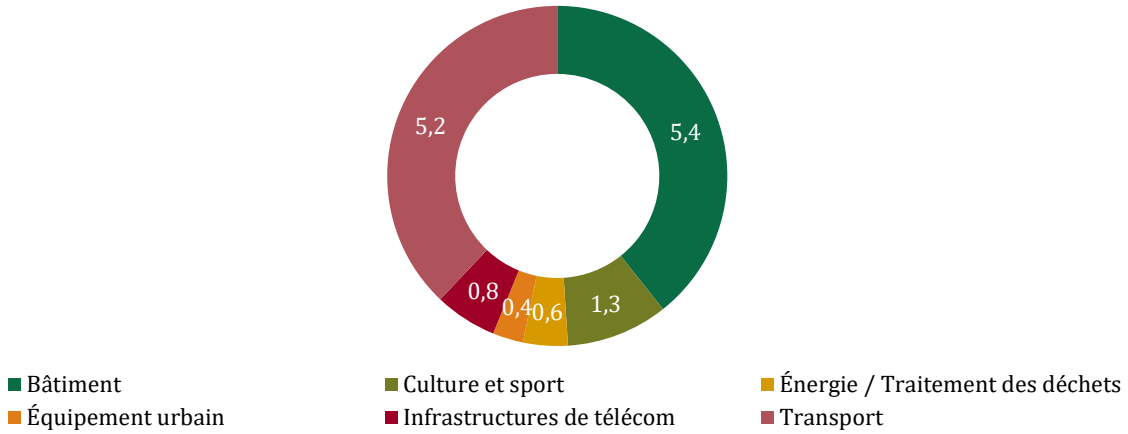


Source : Mission d'après le tableau de suivi des contrats et marchés de partenariat de Fin Infra mis à jour en septembre 2024 (hors 51 données de conception-constructions non disponibles).

2.4.2. Les bâtiments et infrastructures de transport ont concentré 77 % des investissements issus des contrats et marchés de partenariat

En montant, les **investissements** réalisés en contrat ou marché de partenariat ont porté **sur les transports et les bâtiments**, respectivement pour 39 % et 38 % des montants bruts à financer (cf. graphique 8).

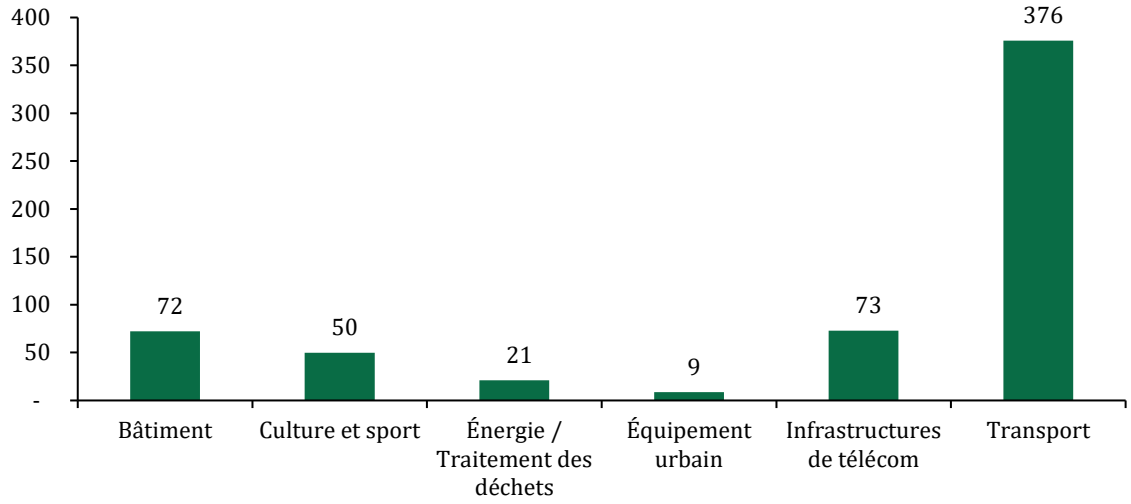
Graphique 8 : Répartition des montants bruts à financer réalisés en contrat ou marché de partenariat depuis 2004 par type de projet (en Md€ H.T. constants)



Source : Mission d'après le tableau de suivi des contrats et marchés de partenariat de Fin Infra mis à jour en septembre 2024 (hors 96 projets sans montant à financer brut).

Les coûts unitaires de conception-construction des infrastructures de transport sont les plus élevés. Un projet de transport représente, en moyenne, 376 M€. Le coût unitaire des autres projets est bien plus faible : c'est le cas des équipements urbains avec une moyenne de 9 M€ par projet (cf. graphique 9).

Graphique 9 : Coût moyen de conception-construction par contrat selon les types de projet depuis 2004 (en M€ H.T. constants)



Source : Mission d'après le tableau de suivi des contrats et marchés de partenariat de Fin Infra mis à jour en septembre 2024 (hors 51 données de conception-constructions non disponibles).

Les montants bruts à financer vont de 0,5 à 3 009,0 Md€ H.T. Parmi les cinq investissements les plus importants, quatre ont été réalisés par l'État avec deux lignes à grande vitesse (LGV) et deux bâtiments. **Ces cinq projets représentent 51 % du total des investissements réalisés en contrat ou marché de partenariat.**

Les cinq investissements les plus modestes ont été menés par des collectivités, en particulier pour des projets d'éclairage public (cf. tableau 12).

Tableau 12 : Caractéristiques des cinq projets avec les montants bruts à financer les plus élevés et des cinq projets avec les montants bruts à financer les plus faibles depuis 2004

Type de porteur	Porteur de projet	Type de projet	Nom du projet	Montant brut à financer (en M€ H.T. constants)
État	Réseau ferré de France (RFF)	Transport	LGV BPL	3 009,0
État	RFF	Transport	Contournement Nîmes-Montpellier (CNM)	1 763,0
État	Ministère de la Défense	Bâtiment	Bâtiment Balard	1 079,0
État	Établissement Public du Palais de Justice de Paris	Bâtiment	TGI de Paris	628,9
Région	Région Auvergne	Infrastructures de télécom	Réseau très haut débit	531,0
Commune	Ville de Castelnau-le-Lez	Équipement urbain	Éclairage public	1,3
Commune	Ville de Contres	Équipement urbain	Éclairage public	1,3
Commune	Ville d'Auvers-sur-Oise	Équipement urbain	Éclairage public	1,0
Commune	Ville de Prouvy	Équipement urbain	Éclairage public	0,9
Région	Région Alsace	Infrastructures de télécom	Système d'information multimodale	0,5

Source : Mission d'après le tableau de suivi des contrats et marchés de partenariat de Fin Infra mis à jour en septembre 2024.

In fine, considérant une part d'investissement public dans le produit intérieur brut (PIB) national de 4,3 % en moyenne[7], l'investissement public a représenté, sur la période 2005-2023, une enveloppe de l'ordre de 1 900 Md€. **Les contrats et marchés de partenariat demeurent ainsi marginaux et ne représentent, avec 13,7 Md€, que 0,7 % à 0,8 % de l'investissement public réalisé sur cette période.**

2.5. Les personnes publiques ont sécurisé le financement des investissements issus des contrats et marchés de partenariat à hauteur de 33 % par des concours publics et 52 % par de la dette garantie

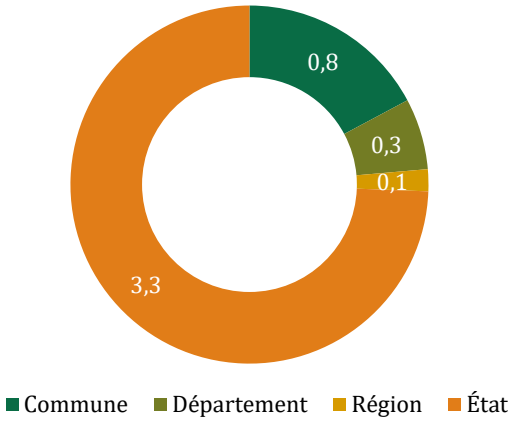
2.5.1. Les contrats et marchés de partenariat, bien que faisant appel à du financement privé, ont été financés à hauteur de 33 % par apport des personnes publiques

Malgré l'apport de financement privé inhérent à ce montage contractuel, les niveaux de concours publics ont été importants. **4,5 Md€ d'apports publics, soit 33 % du montant total brut à financer**, ont ainsi été alloués pour financer les investissements des contrats et marchés de partenariat depuis 2004.

Le volume des contributions publiques mobilisées varie en fonction du type de porteurs à l'origine du projet. Les concours publics alloués pour le financement d'investissements portés par **l'État** dans le cadre des contrats et marchés de partenariat s'élèvent à **3,3 Md€, soit 74 % de l'ensemble des concours publics susmentionnés.** Parmi les collectivités, les projets de communes sont ceux ayant le plus bénéficié de concours publics avec 0,8 Md€ (cf. graphique 10).

[7] Cf. chronique de la part de l'investissement public dans le PIB entre 2012 et 2023 du jaune budgétaire « évaluation des grands projets d'investissement publics » du projet de loi de finances 2025.

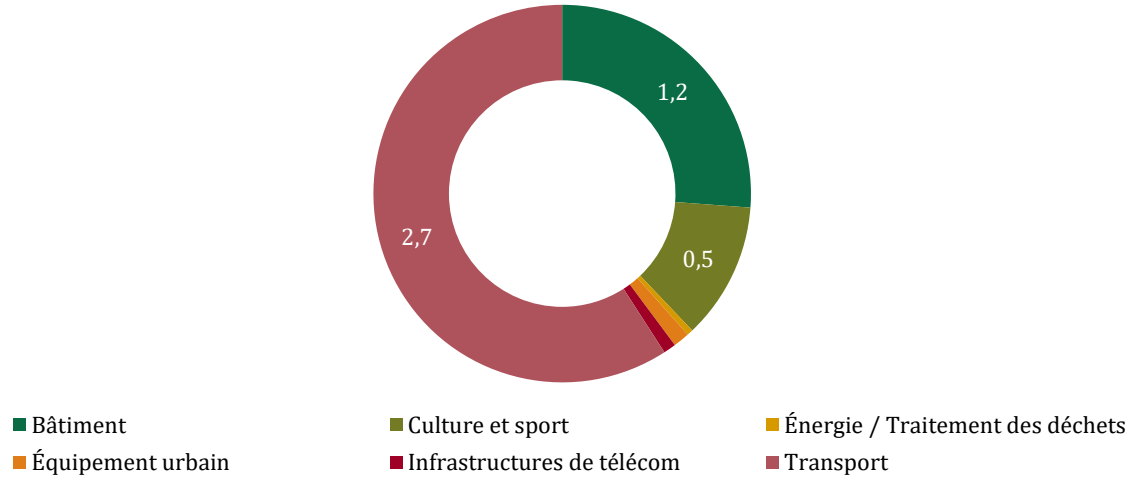
Graphique 10 : Montant total des contributions publiques au financement de l'investissement par type de porteur de projet depuis 2004 (en Md€ H.T. constants)



Source : Mission d'après le tableau de suivi des contrats et marchés de partenariat de Fin Infra mis à jour en septembre 2024 (hors 88 projets pour lesquels la valeur des contributions publiques est manquante).

Les projets du transport et du bâtiment sont ceux qui ont bénéficié du plus grand volume de concours publics avec un total de 2,7 Md€ et 1,2 Md€ chacun (cf. graphique 11).

Graphique 11 : Montant total des contributions publiques au financement de l'investissement par type de projet depuis 2004 (en Md€ H.T. constants)

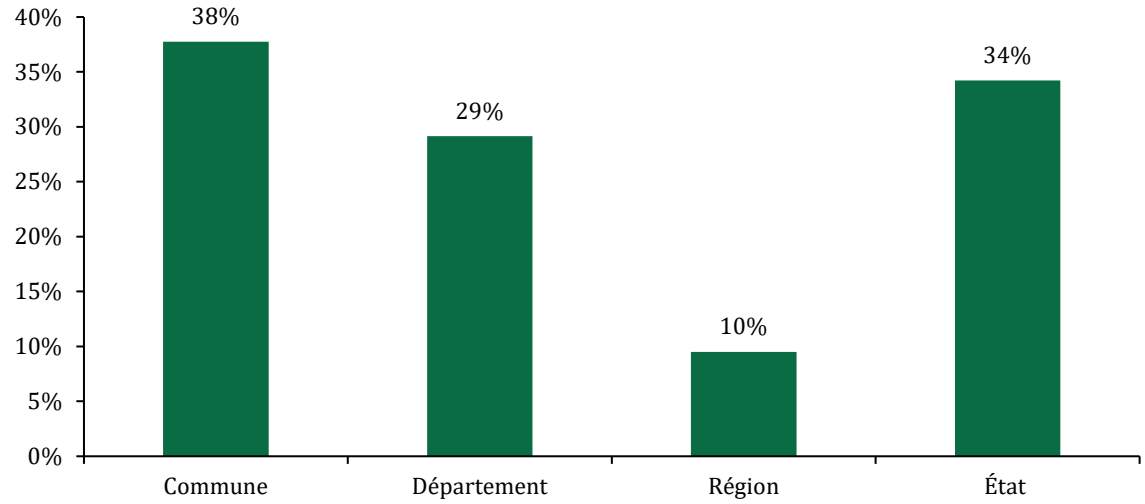


Source : Mission d'après le tableau de suivi des contrats et marchés de partenariat de Fin Infra mis à jour en septembre 2024 (hors 88 projets pour lesquels la valeur des contributions publiques est manquante).

Lorsque l'on rapporte la somme des concours publics perçus aux montants totaux bruts à financer, par type de porteur de projet et par type de projet, sur l'échantillon de 149 projets pour lesquelles la donnée est disponible pour ces deux paramètres, la part du financement par les contributions publiques fluctue dans l'appréciation du financement global.

Ainsi, les projets de **l'État** ont été financés **à hauteur de 34 %** par concours publics, ceux des Régions à **hauteur de 10 %**, ceux des Départements **à hauteur de 29 %** et ceux des communes **à hauteur de 38 %** (cf. graphique 12).

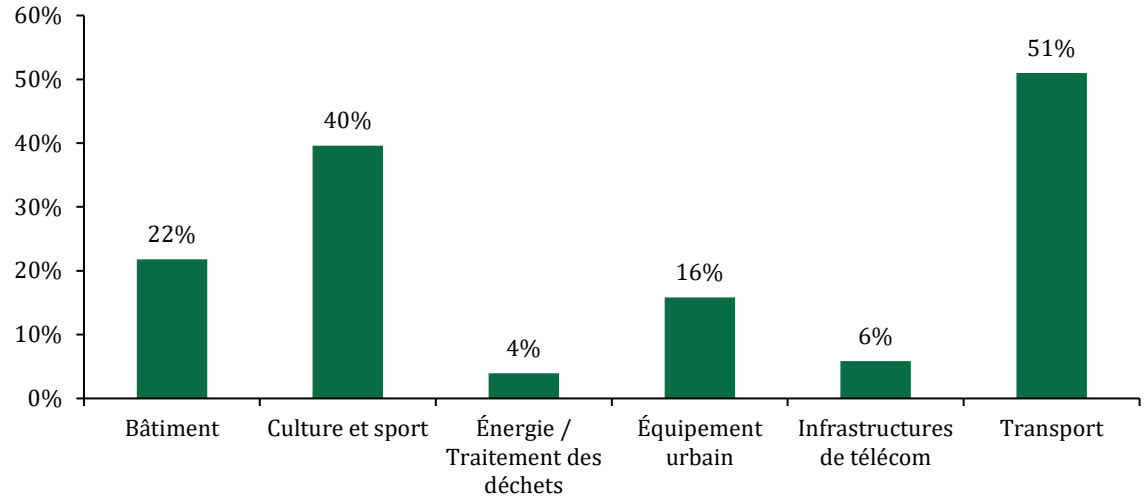
Graphique 12 : Part des contributions publiques dans les montants bruts à financer par type de porteur de projet



Source : Mission d'après le tableau de suivi des contrats et marchés de partenariat de Fin Infra mis à jour en septembre 2024 (sur les 149 projets pour lesquels la valeur des contributions publiques reçues et le montant à financer brut étaient disponibles).

Les dépenses d'investissement relatives aux **transports** ont été financés par apport de personnes publiques **à hauteur de 51 %**, ceux relatifs à **la culture et au sport à hauteur de 40 %** et ceux relatifs aux bâtiments à hauteur de 22 %. Par exemple, **la LGV BPL a reçu 1,9 Md€ de contributions publiques, soit 62 % de son montant brut à financer** qui s'élève à 3,0 Md€. La part des contributions publiques dans les investissements des secteurs des télécommunications (6 %), de l'énergie et du traitement des déchets (4 %) a été faible en comparaison (cf. graphique 13).

Graphique 13 : Part des contributions publiques dans les montants bruts à financer par type de projet



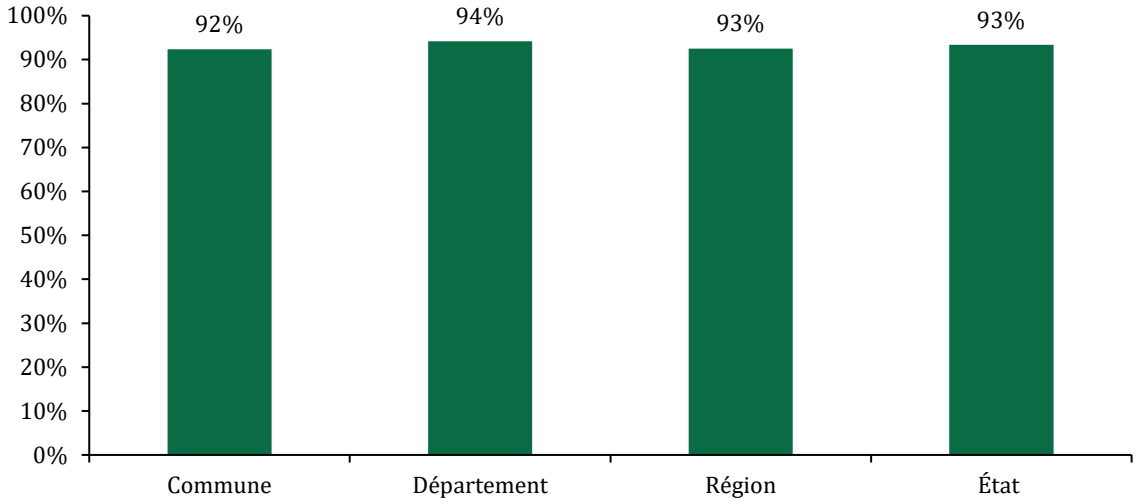
Source : Mission d'après le tableau de suivi des contrats et marchés de partenariat de Fin Infra mis à jour en septembre 2024 (sur les 149 projets pour lesquels la valeur des contributions publiques reçues et le montant à financer brut étaient disponibles).

2.5.2. Les investissements, nets des contributions publiques, ont été financés par endettement à hauteur de 93 %

Le modèle de financement des investissements peut être apprécié avec **le ratio d'endettement net**, aussi nommé *gearing,* qui permet d'évaluer la part du financement provenant de dettes.

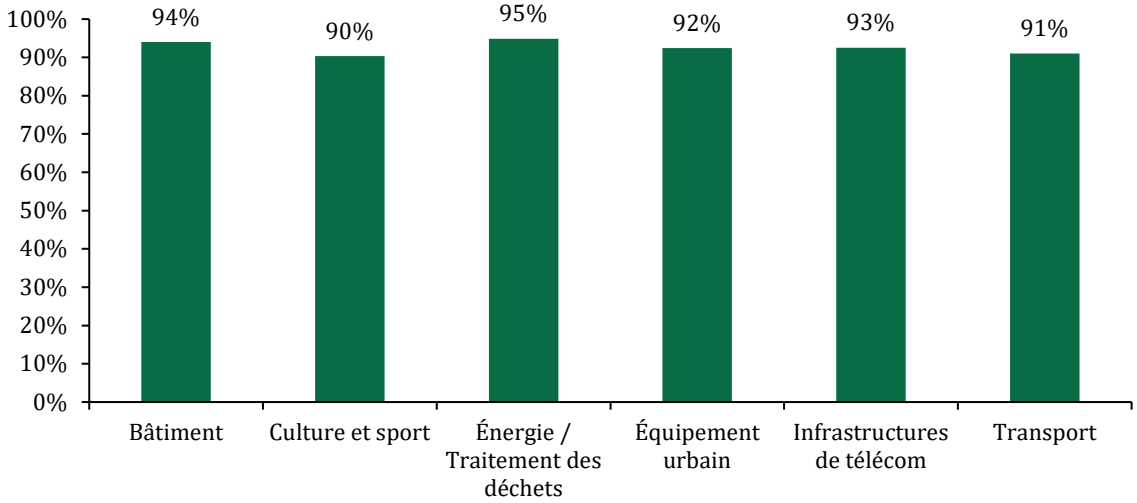
Sur les 125 contrats et marchés de partenariat pour lesquels ce ratio est disponible, il fluctue entre 65 % et 100 % mais, en moyenne, **les investissements, nets des concours publiques, sont financés à 93 % par de la dette avec une homogénéité entre porteurs de projets et types de projets** (cf. graphique 14 et graphique 15)**.**

Graphique 14 : Moyenne du ratio endettement net en fonction du type de porteur de projet depuis 2004



Source : Mission d'après le tableau de suivi des contrats et marchés de partenariat de Fin Infra mis à jour en septembre 2024 (hors 123 projets pour lesquels la valeur du ratio d'endettement net n'est pas disponible).

Graphique 15 : Moyenne du ratio endettement net en fonction du secteur de projets depuis 2004



Source : Mission d'après le tableau de suivi des contrats et marchés de partenariat de Fin Infra mis à jour en septembre 2024 (hors 123 projets pour lesquels la valeur du ratio d'endettement net n'est pas disponible).

33 projets, sur les 125 projets de l'échantillon, ont **un ratio endettement net de 100 %** tandis que cinq des six projets avec les ratios d'endettement net les plus faibles sont portés par des communes, en particulier pour des projets d'éclairage public (cf. tableau 13).

Tableau 13 : Caractéristiques des six contrats ou marchés de partenariat avec les ratios d'endettement nets les plus faibles

Type de porteur	Porteur de projet	Type de projet	Nom du projet	Ratio d'endettement net
Commune	Villes de Savigny-le-Temple et Nandy	Équipement urbain	Éclairage public	77,5 %
Commune	Ville de Moissy Cramayel	Équipement urbain	Éclairage public	73,0 %
Commune	Commune de Nogent-sur-Seine	Culture et sport	Rénovation d'un bâtiment culturel	72,9 %
État	Ministère de l'enseignement supérieur	Bâtiment	Centre universitaire (Paris 4)	72,0 %
Commune	Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines	Culture et sport	Vélodrome St Quentin	70,4 %
Commune	Communauté d'agglomération de Cergy Pontoise	Équipement urbain	Éclairage public	65,0 %

Source : Mission d'après le tableau de suivi des contrats et marchés de partenariat de Fin Infra mis à jour en septembre 2024.

2.5.3. Les personnes publiques ont garanti, en moyenne, 52 % du montant brut à financer, soit 80 % du montant à financer net des concours publics

Le fichier tenu par Fin Infra permet d'étudier la part du financement des contrats et marchés de partenariat couverte par de la dette garantie par la personne publique, à travers le mécanisme de la cession Dailly. En effet, une fraction de la dette bancaire de long terme (au maximum 80 % de l'investissement et du financement du projet) peut faire l'objet d'une cession de créance par la société de projet, dite « cession Dailly », aux établissements bancaires (cf. encadré 2).

Encadré 1 : Place de la cession de créance dite « Dailly » dans le financement des partenariats public-privé (PPP) en France

La réalisation des PPP prend le plus souvent la forme d'un montage en financement de projet classique, associant des fonds propres et des financements bancaires.

1/ Dans un montage en financement de projet, la personne publique contracte avec une société de réalisation dédiée au projet ou *special purpose vehicule* (SPV), titulaire du contrat de partenariat). Cette société assure la réalisation de l'intégralité du projet en contractant avec plusieurs prestataires (bureaux d'étude, entreprises de travaux publics et de maintenance, établissements de crédit, compagnies d'assurance etc.), et assume ainsi un rôle d'ensemblier.

Les actionnaires de la société de projet sont généralement les entreprises en charge de la construction de l'infrastructure, les principaux prestataires de service, les établissements de crédit ainsi que des investisseurs spécialisés. La participation au capital de la société au projet contribue au partage des risques entre les différents intervenants privés.

Les fonds propres investis par les actionnaires ne contribuent que de manière résiduelle au financement de l'ouvrage, généralement autour de 10 % du montage (cf. 2.5.2). Un volume limité de fonds propres permet de limiter le coût global du financement, dans la mesure où le taux de rendement interne exigé par les apporteurs de fonds propres est plus élevé que les taux d'intérêts bancaires.

2/ La majeure partie du financement du projet est apportée sous forme de dette bancaire, contractée par la société de projet (près de 90 % du montant à financer des projets) :

- en phase de construction, la société de projet recourt à des prêts de court terme destinés à assurer la fourniture de trésorerie adaptée au projet de construction ;
- en phase d'exploitation, la société de projet refinance la dette à court terme contractée en phase de construction. Les emprunts de long terme sont d'une maturité identique ou proche de la durée de contrat de partenariat. La fixation du coût des crédits ou « cristallisation » des taux peut intervenir dès la signature du contrat ou ultérieurement et au plus tard, à la livraison de l'ouvrage.

3/ Une fraction prépondérante de cette dette bancaire bénéficie de la garantie apportée par une cession de créance détenue par la société de projet sur la personne publique (dite « cession Dailly ») :

En réduisant le risque supporté par l'établissement prêteur, la cession de créance permet de diminuer le coût de l'emprunt.

L'article L. 313-23 du code monétaire et financier (CMF) prévoit ainsi que *« que tout crédit qu'un établissement de crédit consent à une personne morale de droit privé ou de droit public, ou à une personne physique dans l'exercice par celle-ci de son activité professionnelle, peut donner lieu au profit de cet établissement, par seule remise d'un bordereau, à la cession ou au nantissement par le bénéficiaire du crédit, de toute créance que celui-ci peut détenir sur un tiers, personne morale de droit public ou de droit privé ou personne physique dans l'exercice par celle-ci de son activité professionnelle ».*

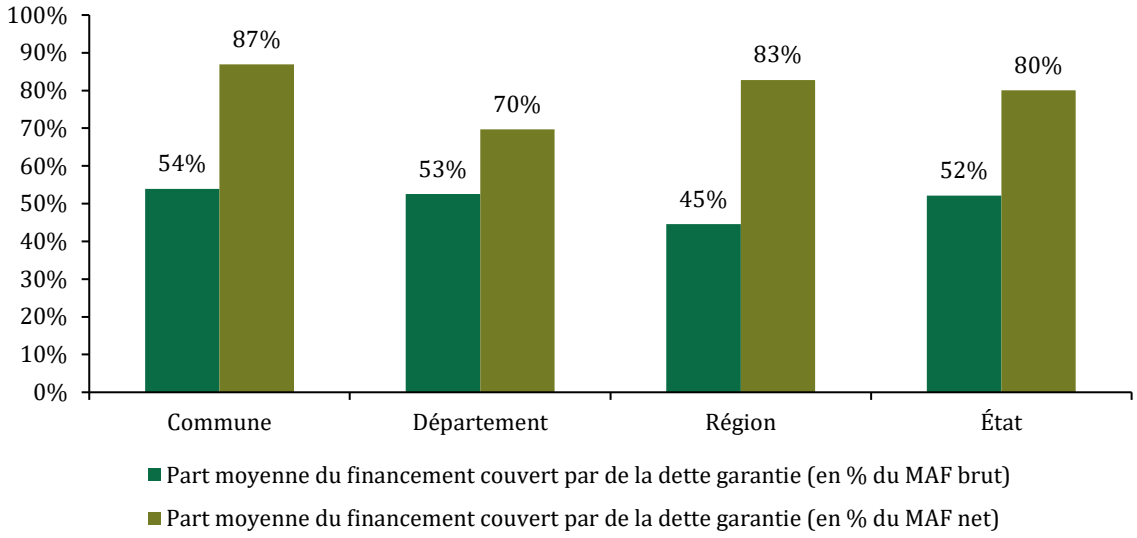
La cession de créance permet ainsi à l'établissement de crédit (« cessionnaire ») de sécuriser auprès d'un tiers débiteur le remboursement du prêt consenti à son client (« cédant »). Le CMF prévoit, en effet, que *« même lorsqu'elle est effectuée à titre de garantie et sans stipulation d'un prix, la cession de créance transfère au cessionnaire la propriété de la créance cédée »* (article L. 313-24 du CMF). La cession de créance a été explicitement étendue aux partenariats public-privé aux articles L. 313-29-1 et L. 313-29-2 du CMF.

La loi du 22 octobre 2010 de régulation bancaire et financière a aménagé la procédure de cession de créance afin de garantir le maintien d'un niveau de risque adéquat sur le partenaire privé. Elle a notamment limité l'acceptation par la personne publique de la cession de créance à 80 % du montant des loyers dus au titre du coût d'investissement (qui inclut les coûts d'étude et de conception, les coûts de construction et ses coûts annexes, les frais financiers intercalaires) et des coûts de financement.

Source : Mission.

Dans les faits, les contrats et marchés de partenariat ont été garantis financièrement par les personnes publiques dans des proportions importantes. **La part du montant brut à financer couvert par de la dette garantie atteint, en moyenne, 52 %** avec un maximum atteint par les communes (54 %) et un minimum par les Régions (45 %). **La dette garantie couvre 80 % du montant à financer net des contributions publiques**, allant de 70 % pour les Départements à 87 % pour les communes (cf. graphique 16).

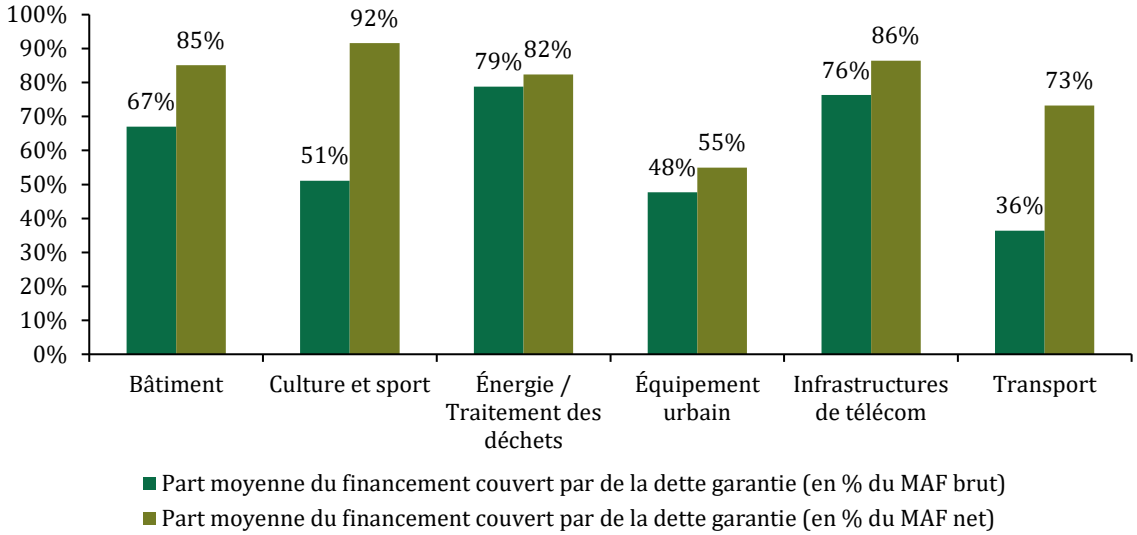
Graphique 16 : Part de financement couvert par la dette garantie en pourcentage du montant à financer net et brut en fonction du type de porteur de projet



Source : Mission d'après le tableau de suivi des contrats et marchés de partenariat de Fin Infra mis à jour en septembre 2024 (sur 99 projets pour lesquels la valeur du la part du montant à financer brut couvert par la dette garantie brut et la valeur du la part du montant à financer net couvert par la dette garantie net est disponible).

À l'échelle des types de projets, la part de financement couvert par la dette garantie en pourcentage du montant à financer brut est minimale pour les transports (36 %) et maximale pour les projets énergétiques (79 %). En retraitant les contributions publiques, la dette garantie couvre de 55 % des montants à financer nets pour les équipements urbains jusqu'à 92 % des installations culturelles et sportives (cf. graphique 17).

Graphique 17 : Part de financement couvert par la dette garantie en pourcentage du montant à financer net et brut en fonction du type de projet



Source : Mission d'après le tableau de suivi des contrats et marchés de partenariat de Fin Infra mis à jour en septembre 2024 (sur 99 projets pour lesquels la valeur du la part du montant à financer brut couvert par la dette garantie brut et la valeur du la part du montant à financer net couvert par la dette garantie net est disponible).

2.6. Le recours au financement privé a abouti à une redevance « financement » moyenne de 42 M€ par projet, un coût moyen pondéré du capital de 4,4 % et un coût de financement représentant 78 % du coût de l'investissement

2.6.1. La somme moyenne des redevances dues au titre d'un marché ou contrat de partenariat s'établit à 146 M€, 55 M€ pour la part « investissement », 42 M€ pour la part « financement » et 49 M€ pour la part « exploitation »

Une fois les contributions publiques versées, la rémunération d'un marché de partenariat s'effectue sous la forme de redevances à compter de la mise à disposition effective de l'ouvrage. Ces redevances se décomposent en trois composantes :

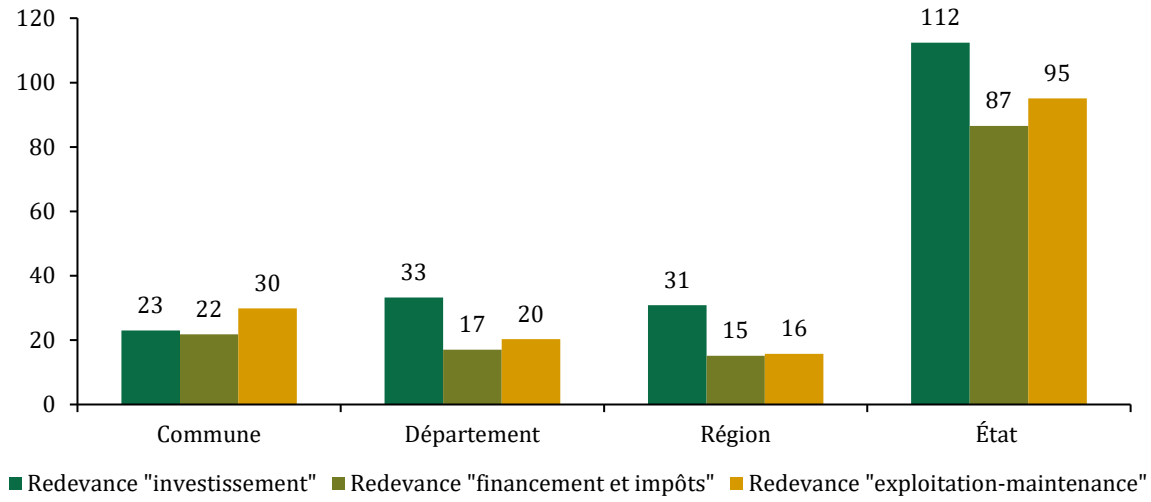
- **la redevance « investissement »,** correspondant au remboursement du montant à financer net des concours publics ;
- **la redevance « financement et impôt sur les sociétés »**, correspondant au paiement des frais financiers, éventuels frais annexes, impôts et taxes ;
- **la redevance « exploitation-maintenance »,** rémunérant des prestations de tout autre service exclu des deux loyers précédents, notamment celles en lien avec les opérations d'entretien, d'exploitation et de maintenance des infrastructures.

Sur les 135 projets pour lesquels les montants de redevances sont renseignés, **la somme moyenne des redevances dues au titre d'un marché ou contrat de partenariat s'établit à 146 M€** :

- 55 M€ pour la part « investissement »,
- 42 M€ pour la part « financement »,
- et 49 M€ pour la part « exploitation ».

Les redevances sont, en lien avec les profils des investissements réalisés et les durées des contrats, plus importantes en moyenne pour l'État que pour les collectivités (cf. graphique 18).

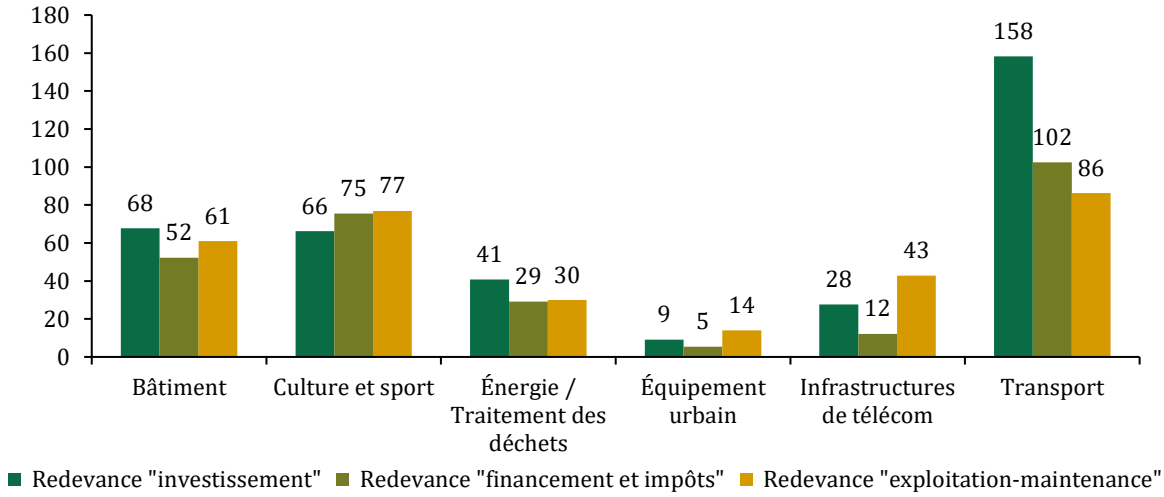
Graphique 18 : Redevances moyennes d'un contrat ou marché de partenariat (en M€ H.T. constants) par type de porteur de projets depuis 2004



Source : Mission d'après le tableau de suivi des contrats et marchés de partenariat de Fin infra mis à jour en septembre 2024 (sur les 135 projets pour lesquels les valeurs des trois loyers sont disponibles).

Il en est de même à l'échelle des types de projets, les redevances étant également adossées à l'envergure moyenne des projets et à leur durée contractuelle d'exploitation, plus importantes pour les transports, les bâtiments et installations culturelles et sportives (cf. graphique 19).

Graphique 19 : Redevances moyennes d'un contrat ou marché de partenariat (en M€ H.T. constants) par type de projets depuis 2004



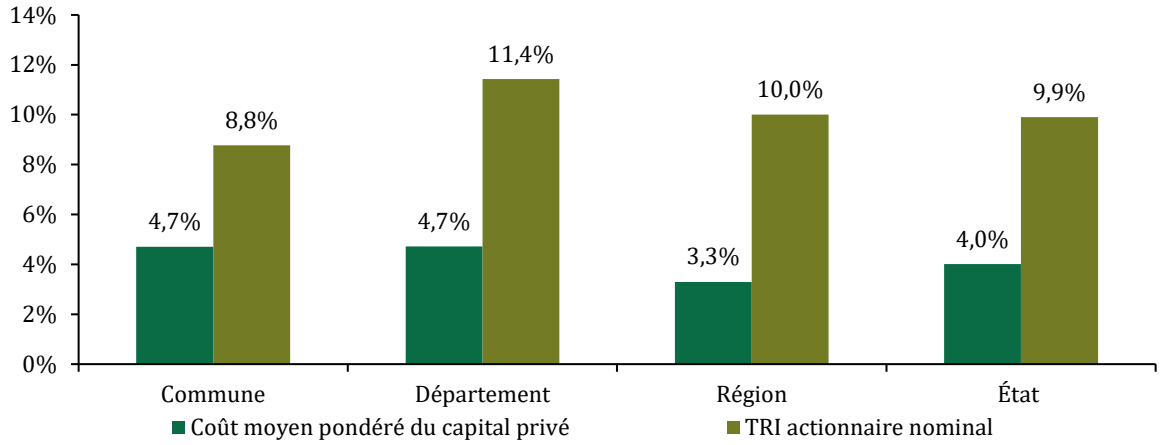
Source : Mission d'après le tableau de suivi des contrats et marchés de partenariat de Fin infra mis à jour en septembre 2024 (sur les 135 projets pour lesquels les valeurs des trois loyers sont disponibles).

2.6.2. Le coût moyen pondéré du capital privé atteint 4,4 % et le taux de rentabilité interne des actionnaires 9,7 % en moyenne

Les taux de financement des contrats et marchés de partenariat demeurent les données les moins exhaustives de la base de Fin Infra. Sur les 248 projets, le coût moyen pondéré du capital (CMPC) n'est renseigné que pour 67 contrats et le taux de rentabilité attendu des actionnaires pour 84 contrats, limitant la robustesse des résultats présentés *infra*.

Le CMPC prévu dans les contrats s'établit à 4,4 % et, pour ce qui est du seul capital apporté par des actionnaires, le taux de rentabilité interne (TRI) attendu s'élève à 9,7 % en moyenne[8]**.** Le CMPC est plus élevé pour les communes et les départements que pour les régions et l'État. C'est aussi pour les départements que les actionnaires attendent les taux de rentabilité les plus importants (cf. graphique 20).

Graphique 20 : CMPC et TRI actionnaire moyens par type de porteur de projet depuis 2004

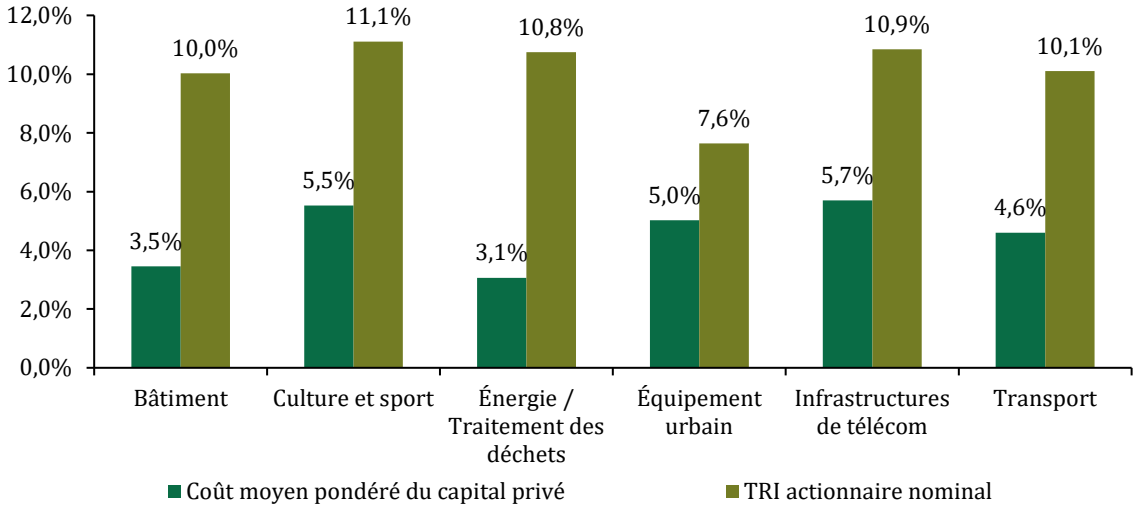


Source : Mission d'après le tableau de suivi des contrats et marchés de partenariat de Fin Infra mis à jour en septembre 2024 (sur 67 contrats pour le CMPC et 84 contrats pour le TRI actionnaire).

[8] Moyenne simple, non pondérée par les montants à financer.

Les projets d'équipement urbain apparaissent comme ceux exigeant le plus faible taux de rentabilité de la part des actionnaires (7,6 %) alors que les installations culturelles et sportives impliquant les taux de rentabilité les plus élevés (11,1 %), potentiellement en lien avec des profils de risque plus élevés et de rentabilité plus incertains[9] (cf. graphique 21).

Graphique 21 : CMPC et TRI actionnaire moyens par type de projet depuis 2004



Source : Mission d'après le tableau de suivi des contrats et marchés de partenariat de Fin Infra mis à jour en septembre 2024 (sur 67 contrats pour le CMPC et 84 contrats pour le TRI actionnaire).

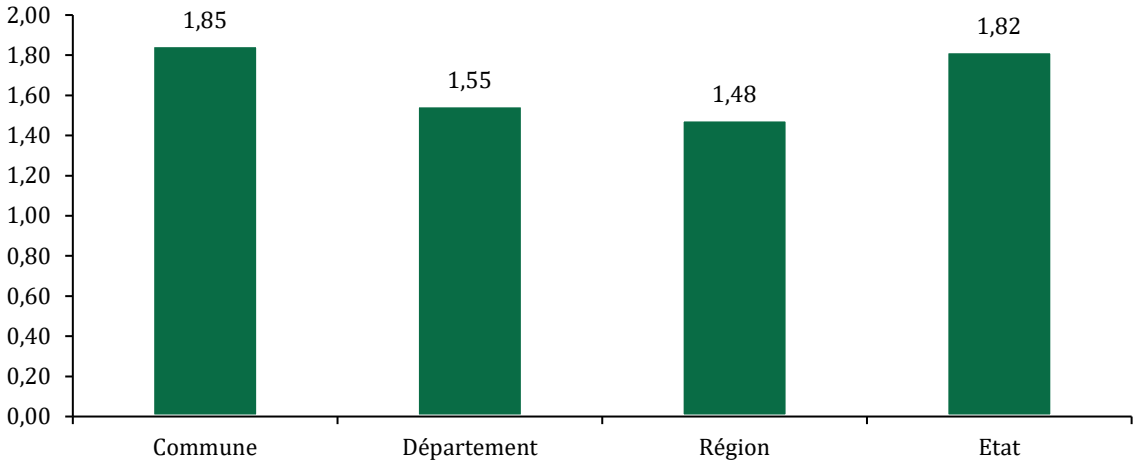
2.6.3. Le coût total de financement d'un contrat et marché de partenariat représente, en moyenne, 78 % du coût de l'investissement

Sur les 248 projets, la base de données de Fin Infra **ne permet d'effectuer l'analyse du coût total du financement privé de l'investissement seulement pour 127 d'entre eux**, compte tenu de la disponibilité des données. Ce coût est approché en rapportant la somme des redevances « investissement » et « financement » au montant à financer net des concours publics.

Ainsi, les redevances « investissement » et « financement » représentent 1,78 fois le montant à financer net, en moyenne. Le coût total du financement privé est plus élevé pour les communes (85 % du montant à financer net) et l'État (82 %) que pour les départements (55 %) et les régions (48 %). Ce coût est, en effet, lié au CMPC, plus élevé pour les communes que pour les régions, et à la durée du contrat, plus longue pour l'État que pour les régions (cf. graphique 22).

[9] IGF, rapport « Leviers de la puissance publique dans le développement de la filière économique du sport » (2016).

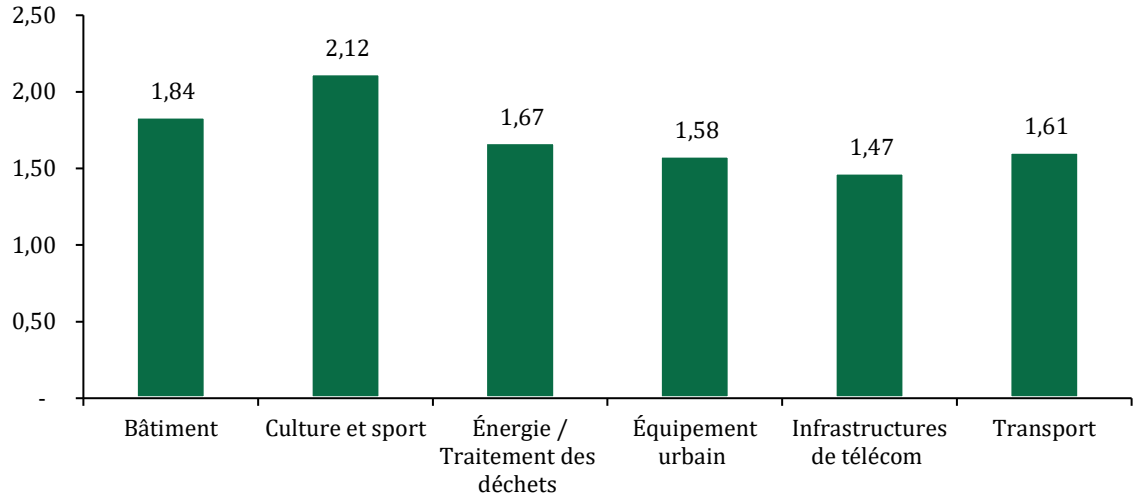
Graphique 22 : Rapport entre la somme des redevances « investissement » et « financement » et le montant à financer net par type de porteur de projet depuis 2004



Source : Mission d'après le tableau de suivi des contrats et marchés de partenariat de Fin Infra mis à jour en septembre 2024 (hors 121 projets sans la donnée de « contrôle loyer financier montant financier net »).

Les coûts de financement présentent des disparités plus importantes selon les types de projets. En particulier, les redevances « investissement » et « financement » des projets d'installations culturelles et sportives représentent plus du double du montant à financer net, sous l'effet d'un CMPC moyen de 5,5 % et d'une durée d'exploitation moyenne de 303 mois. Malgré un CMPC élevé de 5,7 %, le coût total du financement, en part du montant à financer net, est le bas pour les réseaux de télécommunication à la faveur d'une durée d'exploitation contractuelle la plus faible des types de projets (cf. graphique 23).

Graphique 23 : Rapport entre la somme des redevances « investissement » et « financement » et le montant à financer net par type de porteur de projet depuis 2004



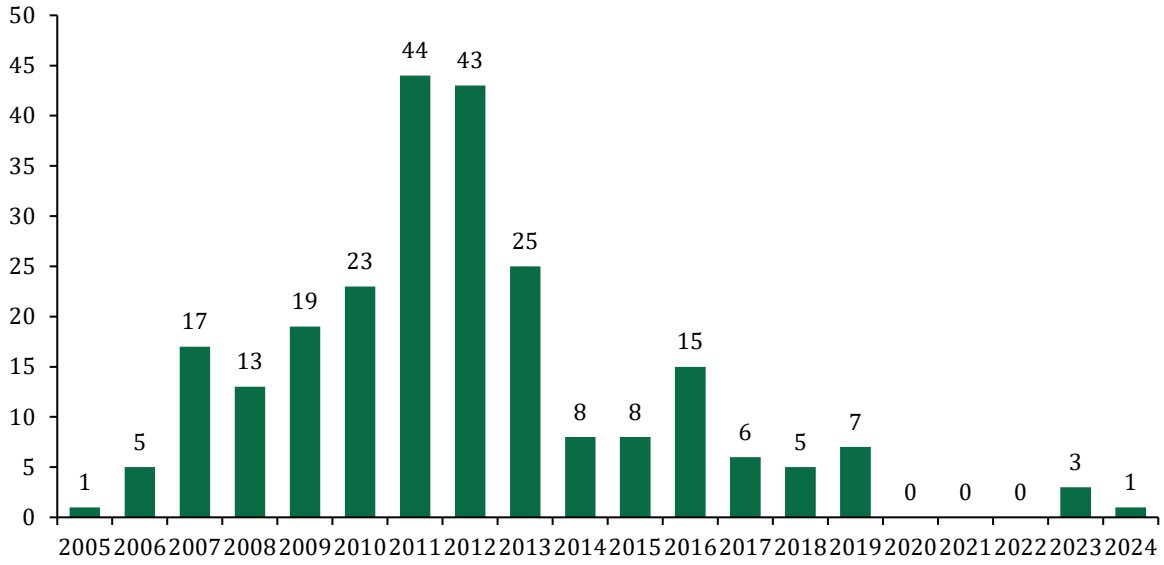
Source : Mission d'après le tableau de suivi des contrats et marchés de partenariat de Fin Infra mis à jour en septembre 2024 (hors 121 projets sans la donnée de « contrôle loyer financier montant financier net »).

3. Après un pic en 2011, le recours aux marchés de partenariats n'a concerné que onze projets depuis 2019

3.1. Depuis le début des années 2010, la tendance du recours aux contrats et marchés de partenariat est décroissante jusqu'à atteindre la quasi-extinction

Le panorama du recours aux contrats et marchés de partenariat sur la période 2004-2024, par type de porteur et type de projet, révèle **une progression du recours aux contrats et marchés de partenariat jusqu'en 2012 avant qu'il décroisse.** Sur les **248 contrats et marchés de partenariat** signés depuis 2004, **67 % d'entre eux l'ont été avant 2012,** le maximum ayant été atteint en 2011-2012 avec 87 marchés de partenariat signés sur ces seules deux années (cf. graphique 24).

Graphique 24 : Évolution du nombre de contrats ou marchés de partenariat lancés depuis 2005



Source : Mission d'après le tableau de suivi des contrats et marchés de partenariat de Fin Infra mis à jour en septembre 2024 (hors 5 projets pour lesquels l'année de signature du contrat et, à défaut, la date de l'avis sur l'évaluation préalable ne sont pas disponibles).

Depuis 2012, le recours à cet outil de la commande publique a fortement diminué pour atteindre seulement un projet en 2024. Sans que la mission ne soit en mesure d'objectiver ce constat, cette diminution pourrait être corrélée à plusieurs raisons.

Les modifications des règles de comptabilisation des marchés de partenariat dans la dette publique par Eurostat en 2010 (cf. annexe IV) ont été un changement majeur dans le montage financier de ces contrats. Comme indiqué dans le rapport de l'IGF en 2012[10], ce mode de comptabilisation a constitué un des principaux motifs de recours aux contrats de partenariat de la part des acheteurs publics. En effet, initialement, et conformément à la décision d'Eurostat de 2004[11], **les contrats de partenariat n'étaient pas comptabilisés dans la dette publique** dans la mesure où le titulaire du marché supportait le risque de construction de l'ouvrage et assumait le risque d'indisponibilité et/ou le risque lié à la demande lors de la phase d'exploitation.

[10] Rapport IGF, « Evaluation des partenariats publics-privés », 2012

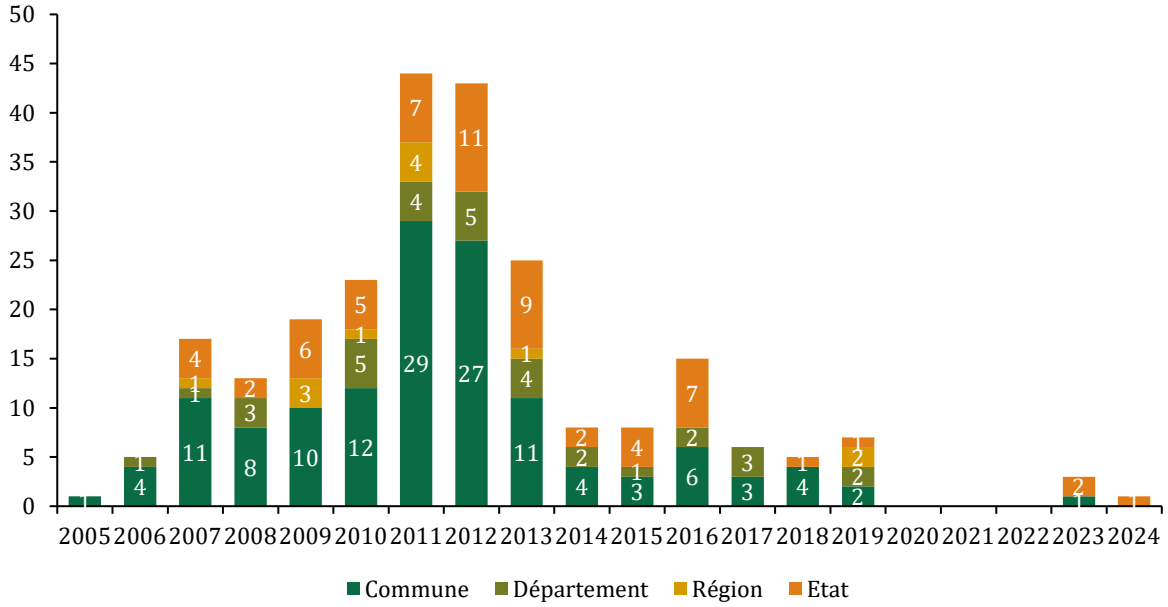
[11] Rapport Eurostat, « Le déficit et la dette – Traitement des partenariats public-privé », 11 février 2004.

En 2010[12], Eurostat a modifié ses préconisations pour considérer qu'un contrat de partenariat devait être consolidé au sein de la dette publique à mesure que le financement public était prédominant.

De surcroît, à la fin des années 2000, un mouvement en faveur de ce mode de contractualisation a été impulsé au niveau national pour développer certains projets d'infrastructures, à travers le Plan Campus par exemple, avant que plusieurs rapports institutionnels (cf. annexe II) n'émettent, au cours des années 2010, des réserves voire, pour certains, des alertes sur les risques associés aux contrats de partenariat.

Parmi les porteurs de projets, les communes ont engagé des contrats et marchés de partenariats à partir de 2005, avec **un maximum de 29 marchés signés en 2011**. Leur utilisation reflète également **la tendance décroissante générale à partir de 2013**, avec un seul marché de partenariat contracté en 2023 et aucun en 2024. L'État et les départements ont, eux aussi, connu un pic de recours aux contrats de partenariat, avec **11 contrats portés par l'État** et **5 contrats portés** par les départements en 2012. Le recours à ces contrats a été davantage **diffus et ponctuel pour les régions** (cf. graphique 25).

Graphique 25 : Évolution du nombre de contrats ou marchés de partenariat lancés par type de porteur de projet depuis 2005

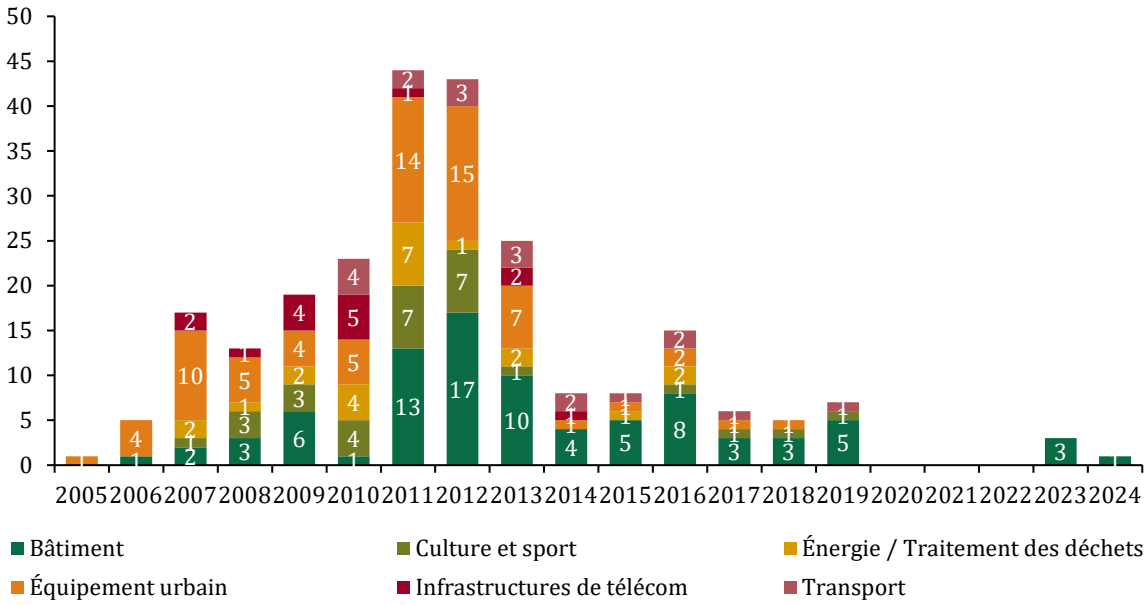


Source : Mission d'après le tableau de suivi des contrats et marchés de partenariat de Fin Infra mis à jour en septembre 2024 (hors 5 projets pour lesquels l'année de signature du contrat et, à défaut, la date de l'avis sur l'évaluation préalable ne sont pas disponibles).

De même, les projets bâtimentaires, ou encore d'équipements urbains, ont prospéré jusqu'en 2012 avant de décroitre jusqu'à quasiment s'éteindre en 2024, avec la signature par l'État d'un unique contrat de partenariat portant sur la construction de logements par le CROUS de Grenoble-Alpes en région Auvergne-Rhône-Alpes (cf. graphique 26).

[12] Décision d'Eurostat consacrée par le règlement du parlement européen et du Conseil n°549/2013 de 2013 révisant le système européen des comptes 2010, publié au journal officiel de l'union européenne en 2013

Graphique 26 : Évolution du nombre de contrats ou marchés de partenariat lancés par secteur de porteur de projet depuis 2005



Source : Mission d'après le tableau de suivi des contrats et marchés de partenariat de Fin Infra mis à jour en septembre 2024 (hors 5 projets pour lesquels l'année de signature du contrat et, à défaut, la date de l'avis sur l'évaluation préalable ne sont pas disponibles).

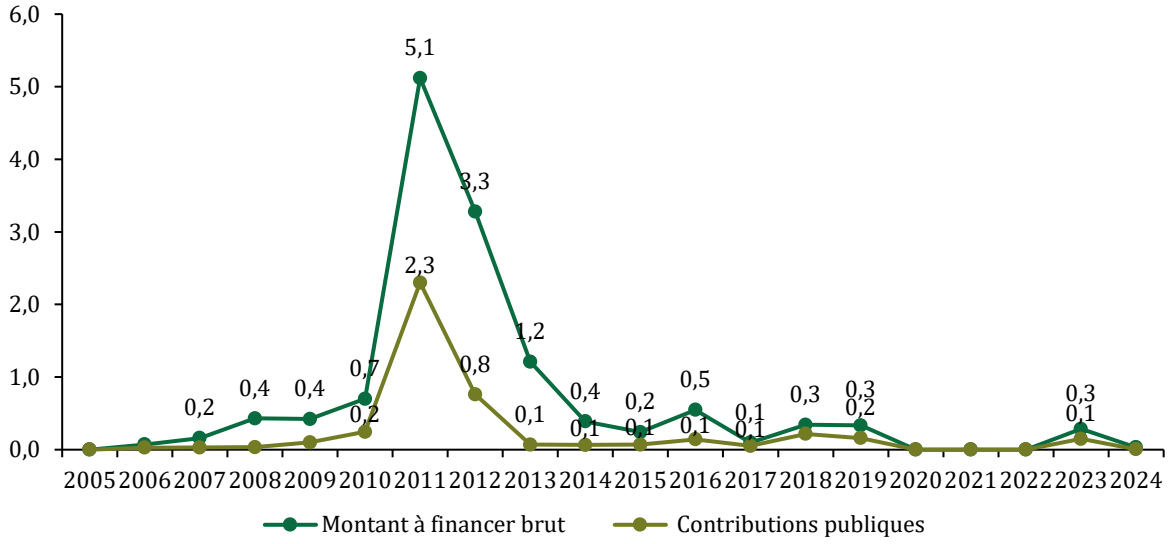
L'évolution des montants à financer bruts entre 2004 et 2024 **reflète le dynamisme des investissements entre 2011 et 2013**, avec 5,1 Md€ d'investissement en 2011 et 3,3 Md€ en 2012. **Ces deux années représentent 61 % du montant total d'investissement de 13,7 Md€ déployé sur 2004-2024** avec notamment la signature des quatre contrats de partenariats les plus importants en montant d'investissement :

- la LGV BPL pour un montant à financer brut de 3,0 Md€ ;
- le contournement Nîmes-Montpellier pour un montant à financer brut de 1,8 Md€ ;
- le bâtiment Balard du ministère des armées pour un montant à financer brut de 1,1 Md€ ;
- et le TGI de Paris pour un montant à financer brut de 0,6 Md€.

Les contributions publiques ont suivi la tendance, avec un financement public de 2,3 Md€ en 2011 et 0,8 Md€ en 2012, dont :

- 1,9 Md€ alloué à la LGV BPL en 2011 ;
- 0,6 Md€ attribué au CNM en 2012 (cf. graphique 27).

Graphique 27 : Évolution des investissements en contrat ou marché de partenariat et des contributions publiques depuis 2005 (en Md€ H.T. constants)



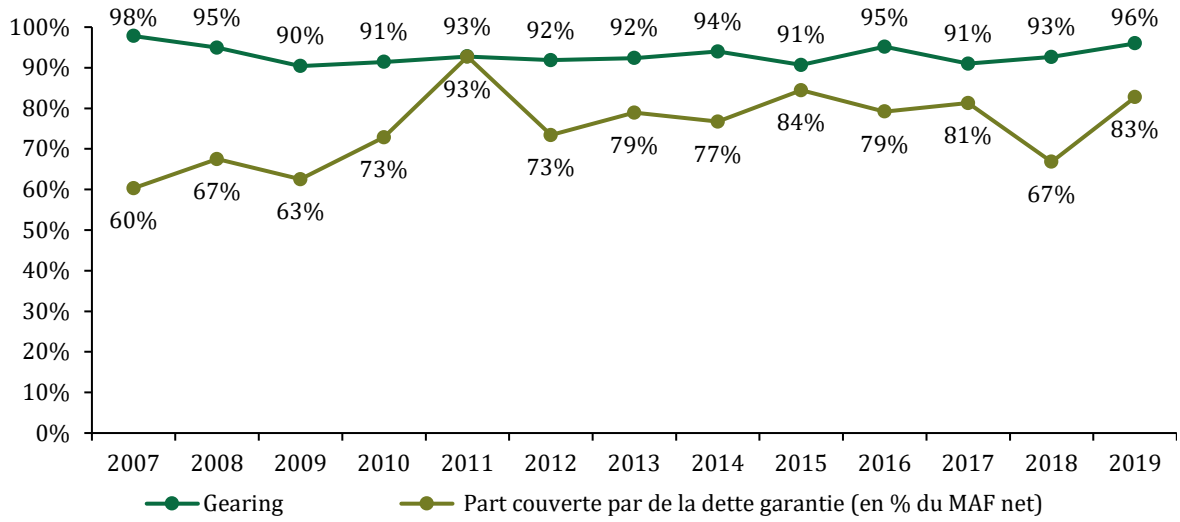
Source : Mission d'après le tableau de suivi des contrats et marchés de partenariat de Fin Infra mis à jour en septembre 2024 (sur 152 projets pour lesquels le montant à financer brut est disponible et 160 projets pour lesquels les contributions publiques sont disponibles).

3.2. Le CMPC a connu une baisse au cours des années 2010 sans que cela soit lié à une baisse de la rentabilité attendue par les actionnaires

Le modèle de financement des investissements menés en contrat ou marché de partenariat n'a que peu évolué sur la période 2007-2019, période sur laquelle la disponibilité des données est suffisante, avec un **recours majoritaire à l'endettement, supérieur à 90 % chaque année**.

La part des investissements nets des concours publics couverts par de la **dette garantie** a progressé à la fin des années 2000 pour s'établir à **78 % en moyenne à partir de 2012** (cf. graphique 28).

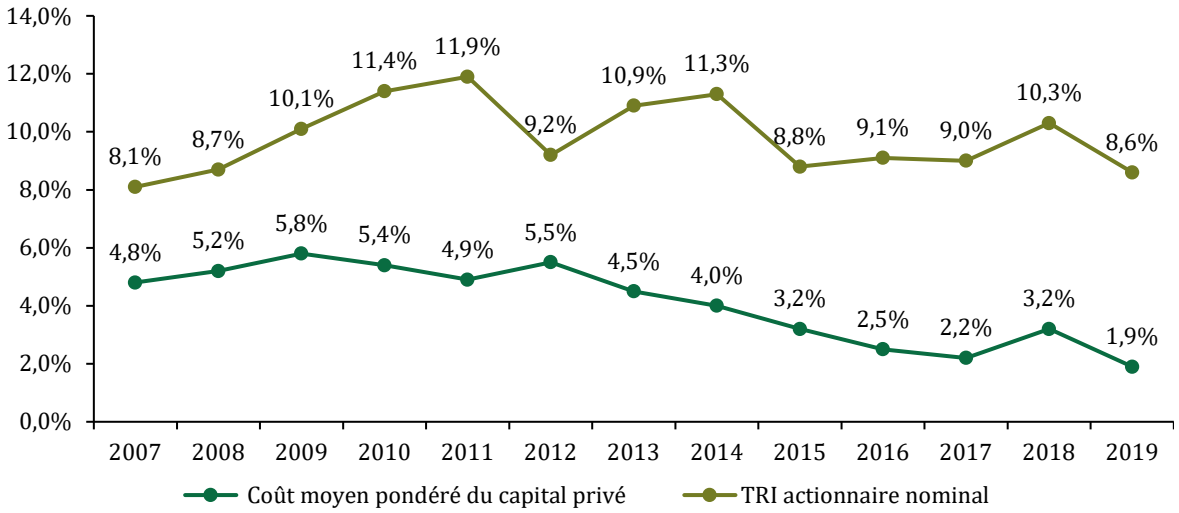
Graphique 28 : Évolution de la part du financement garantie par de la dette couverte en pourcentage du montant à financer net entre 2007 et 2019



Source : Mission d'après le tableau de suivi des contrats et marchés de partenariat de Fin infra mis à jour en septembre 2024 (sur 125 projets pour lesquels le gearing est disponible et 98 projets pour lesquels la part du financement net couvert par de la dette garantie est disponible).

Le taux de rentabilité interne moyen des actionnaires a oscillé entre 8 % et 12 % sur la période. Après une hausse continue depuis 2007, un pic a été atteint en 2011 avec un taux de 11,9 %. Depuis 2012, il ne se dégage pas de tendance claire et demeure compris entre 8,6 % et 11,3 %. **Après avoir été relativement entre 2007 et 2012, le coût moyen pondéré du capital a décru sur la période 2012-2019.** Il est, en effet, passé de 5,5 % en 2012 à 1,9 % en 2019, vraisemblablement en lien avec l'évolution des taux d'intérêt des emprunts bancaires (cf. graphique 29).

Graphique 29 : Évolution du TRI actionnaire moyen et du coût moyen pondéré du capital moyen entre 2007 et 2019 à la date de signature du contrat



Source : Mission d'après le tableau de suivi des contrats et marchés de partenariat de Fin infra mis à jour en septembre 2024 (sur 84 projets pour lesquels le TRI actionnaire est renseigné et 67 projets pour le CMPC).

De nombreuses disparités et absence de données financières dans les contrats demeurent présentes dans cet échantillon et minimisent et/ou maximisent *de facto* les moyennes obtenues. Sur les années 2007, 2008, 2014, 2017 et 2018, le TRI actionnaire n'est disponible que sur deux ou trois projets par an. Il en est de même pour le CMPC sur les années 2008, 2009, 2017, 2018 et 2019. **Sur ces points, les analyses effectuées par la mission doivent ainsi être appréciés à l'aune de données largement lacunaires.**

3.3. Selon le centre européen d'expertise en matière de PPP, la tendance au moindre recours aux PPP s'observe également à l'échelle européenne

Le recours aux PPP ne constitue pas une exception française. Le Centre européen d'expertise en matière de PPP (EPEC) est en charge des PPP[13] à l'échelle européenne. Ce centre dédié à la promotion et au développement des PPP en Europe est une initiative de la Banque Européenne d'Investissement (BEI) impliquant la Commission européenne ainsi que de nombreux pays européens et décideurs publics. Il intervient également pour conseiller les porteurs de projets et évaluer de nombreux projets d'infrastructures portés en PPP à l'échelle de l'Union européenne[14].

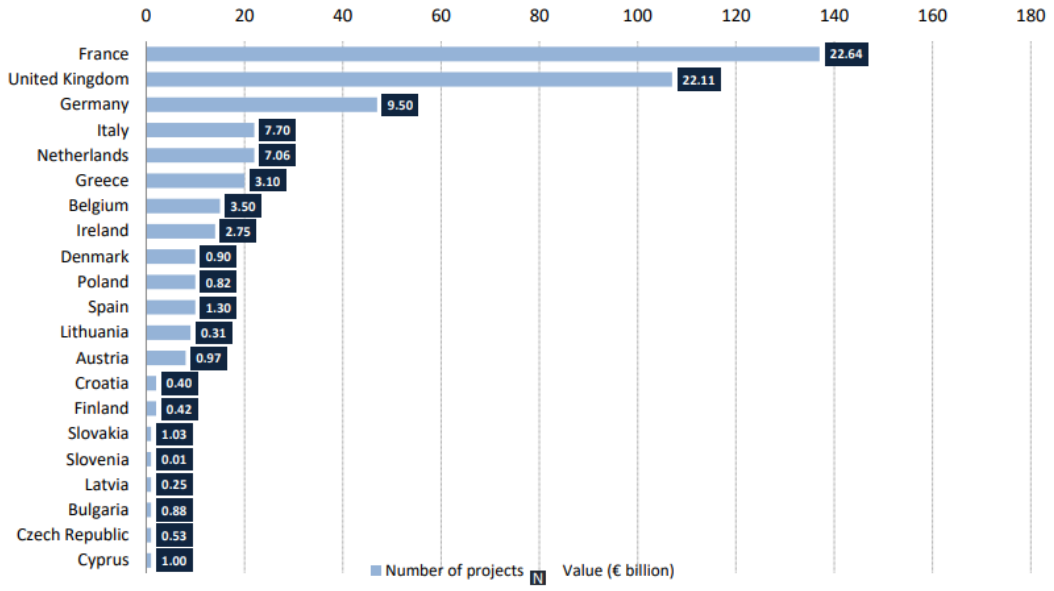
[13] Les PPP comprennent, au sens de l'EPEC, les contrats et marchés de partenariat mais aussi les concessions.

[14] https://www.eib.org/fr/publications/epec-european-ppp-expertise-centre

A travers une étude comparative sur l'ensemble des PPP effectués à l'échelle européenne, l'EPEC a évalué les caractéristiques des PPP européens entre 1990 et 2019. Ses conclusions rapportent que **le marché global des PPP européens s'est élevé à 332,3 Md€ pour un nombre total de 1 869 projets, avec une moyenne d'investissement pour chaque PPP de 177,8 M€.** La base de données des PPP français de l'EPEC recense **282 PPP français**.

Sur la période 2014-2023, l'analyse du marché européen place la France en tête d'une sélection de pays, marquant ainsi le dynamisme de ces modes de contractualisation (cf. graphique 30). Il convient, en revanche, de noter la comptabilisation des concessions dans l'acception des PPP par l'EPEC.

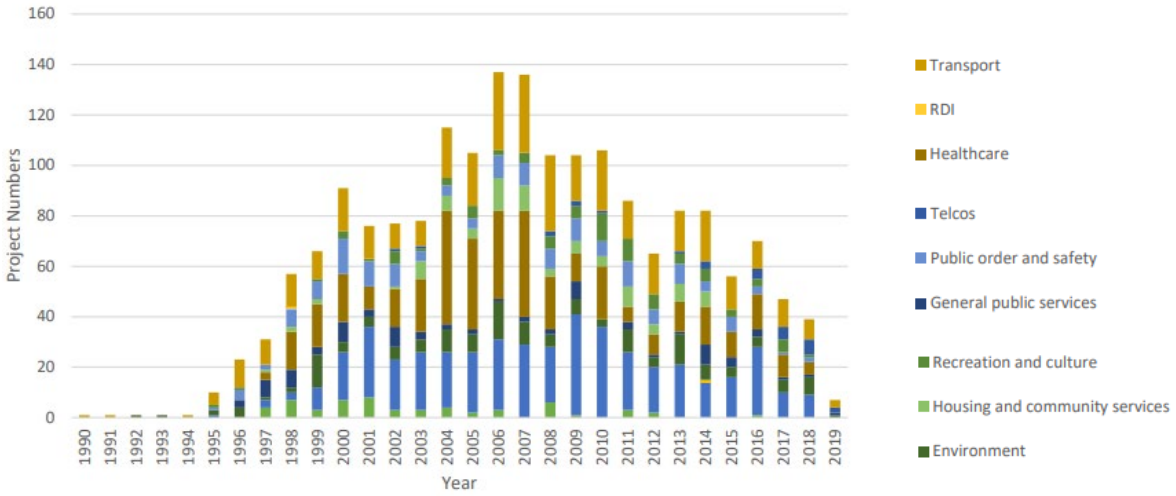
Graphique 30 : Marché européen des PPP par pays entre 2014 et 2023



Source : EPEC.

La courbe de recours aux PPP à l'échelle européenne est semblable à la tendance française, avec un déclin notable à partir de 2007. Le pic de PPP enregistrés à l'échelle européenne est survenu, en revanche, plus tôt, en 2006-2007, avec près de 140 PPP signés (cf. graphique 31).

Graphique 31 : Évolution du marché européen des PPP par pays entre 1990 et 2019



Source : EPEC.

4. Sur l'ensemble des projets, la mission s'est intéressée, en particulier, à trois secteurs : les universités, les établissements pénitentiaires et le transport ferroviaire

4.1. Le parc immobilier universitaire français a été, en partie, rénové par le biais des contrats de partenariats, forme de commande publique imposée par le Plan Campus

Le secteur universitaire a directement bénéficié de l'introduction des contrats et marchés de partenariats via le dispositif « Plan Campus » (cf. encadré 3).

Encadré 2 : Cadre du plan Campus

Annoncée par le président de la République en novembre 2007, le plan Campus portait une triple ambition :

- répondre à l'urgence immobilière universitaire en proposant des dotations exceptionnelles à allouer pour la rénovation du patrimoine immobilier des universités bénéficiaires ;
- accompagner la réforme de l'enseignement supérieur engagée par la loi relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU) du 10 août 2007 ;
- renouveler les pratiques habituelles en matière d'immobilier universitaire, notamment en privilégiant la rénovation plutôt que la construction, en rationalisant les surfaces, en favorisant les investissements pour la vie étudiante, en tenant compte des impératifs d'entretien et de maintenance à moyen terme des équipements et en améliorant la performance énergétique des bâtiments anciens.

Pour ce faire, le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche a imposé aux candidats, dans l'appel à projets du Plan Campus, le contrat de partenariat comme modalité unique de réalisation des opérations immobilières et ce, dès le lancement de ce plan. À cet égard, le cahier des charges de l'opération Campus précisait que les équipes retenues *« auront six mois pour élaborer leur projet immobilier, sous la forme d'un contrat de partenariat défini par l'ordonnance sur les contrats de partenariat du 17 juillet 2004 ».*

Les raisons qui ont motivé cette obligation ont été :

- l'idée selon laquelle les contrats de partenariats allaient permettre aux projets de voir le jour plus rapidement, alors que les universités disposaient de peu d'expertise en matière de grands projets immobiliers ;
- l'obligation de raisonner en coûts complets et d'intégrer dès le départ le coût de l'entretien et de la maintenance, ainsi que certains objectifs de valorisation du patrimoine ou de performances énergétiques ;
- enfin, ce mode de réalisation était cohérent avec les modalités de financement envisagées, fondées sur les intérêts produits par une dotation permettant de financer les loyers annuels des contrats de partenariat.

Les dotations mises en jeu dans ce plan immobilier comprenaient près de 5 Md€ et devaient être en partie financées par la vente de 3 % des actions du groupe EDF. Cette cession n'ayant rapporté que 3,7 Md€, un complément de 1,3 Md€ a été inscrit dans le programme d'investissements d'avenir (PIA).

En 2013, l'octroi des dotations a été étendu à d'autres types de projets, notamment en maîtrise d'ouvrage publique. Simultanément, une révision du montage financier de ces projets a été envisagée, en délivrant notamment aux établissements porteurs des opérations immobilières l'autorisation exceptionnelle de recourir à l'emprunt.

Au final, l'opération Campus a concerné 21 projets universitaires. Dix sites principaux ont été sélectionnés en 2008 à la suite de l'appel à projet national : Aix-Marseille, Bordeaux, Grenoble, Montpellier, Lyon, Strasbourg, Toulouse, Condorcet-Aubervilliers, Paris-Centre et Paris-Saclay. À cela s'ajoute un ensemble de 11 projets universitaires supplémentaires qui ont été choisis et financés par des crédits budgétaires à hauteur de 455 M€, bien que ne répondant pas aux critères initiaux de l'appel à candidatures.

Source : Cour des comptes, rapport « Dix ans après le lancement de l'opération Campus, un premier bilan en demi-teinte » (2018).

Parmi les universités sélectionnées dans le cadre de l'opération Campus, plusieurs ont fait l'objet d'un suivi et d'un accompagnement par Fin Infra pour mener leurs travaux de rénovation en contrats et marchés de partenariats. Au total, **21 projets universitaires ont été faits en contrats et marchés de partenariats** par l'État et enregistrés comme tels par Fin Infra. Ces projets ont représenté **un montant d'investissement total de l'ordre de 1,3 Md€**, **avec des contributions publiques à hauteur de 0,4 Md€** (cf. tableau 14).

Tableau 14 : Liste des bâtiments universitaires construits en contrat de partenariat

Porteur de projet	Nom du projet	Année de signature du contrat
Ministère Enseignement supérieur	Centre universitaire (Paris 4)	2009
Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines	UFR Médecine, Versailles-St Quentin	2009
Université Paris Diderot	Paris VII (Zac Rive Gauche)	2009
PRES Université de Grenoble	Green'er	2012
Université Toulouse-II-le Mirail	Campus Toulouse II Le Mirail	2012
Aix Marseille Université	Campus - Oceanomed 2	2012
Université de Bourgogne	Plan Campus	2013
PRES Université de Grenoble	Bâtiment Pilsi	2013
PRES Clermont Université	Laboratoire "Magma"	2013
PRES Université Lille Nord de France	Université Lille - Formation et innovation	2013
Université européenne de Bretagne	Plan campus	2013
Université de Lyon	Locaux d'enseignement	2013
Université de Lorraine	UFR MIM - LEM3	2015
Université de Grenoble	Pôle Sciences Humaines (SHS)	2015
Campus Condorcet	Plan Campus-Aubervilliers - Condorcet	2016
Université de Lyon	Rénovation Site Monod	2016
Aix-Marseille Université	Luminy 2017	2016
Université de Lorraine	Pôle biologie santé	2016
Communauté d'universités et d'établissements Lille Nord de France	Université Lille - Recherche-Cité scientifique	2016
Université Aix-Marseille	Quartier des universités - Luminy	2016
Université Paris-Sud	Pôle Biologie Pharmacie Chimie de Saclay	2018

Source : Mission d'après le tableau de suivi des contrats et marchés de partenariat de Fin Infra mis à jour en septembre 2024.

4.2. Les programmes successifs de construction et de rénovation des établissements pénitentiaires ont mobilisé, pour certains projets, les contrats de partenariat

Les prisons ont également fait l'objet de contrats de partenariat, notamment dans le cadre du **plan 13 200 places** (cf. encadré 4). La réhabilitation de la Prison de la Santé a, quant à elle, été rattachée au **plan de construction de 15 000 places supplémentaires en établissements pénitentiaires annoncé en 2017** (cf. encadré 4).

Encadré 3 : Historique du plan 13 200 places [15]

La loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice a engagé un vaste programme de construction visant à créer d'ici à 2012, 13 200 nouvelles places de détention dans 28 nouveaux établissements pénitentiaires.

Ce programme immobilier pénitentiaire était justifié par la surpopulation carcérale et la dégradation des conditions de vie pour les personnes incarcérées et de travail pour celles qui ont la charge de les garder. Au 1er novembre 2002, l'État recensait 54 438 personnes détenues dans les établissements pénitentiaires, pour une capacité d'accueil de 47 933 places.

Pour remédier à ce constat, le programme a prévu la construction de 13 200 places, dont 10 800 places pour la construction de nouvelles prisons, 2 000 places réservées à l'application d'une nouvelle conception de l'enfermement, et 400 places destinées à l'accueil des mineurs.

Dans ce contexte, près de 1,3 Md€ ont été alloués au programme de constructions neuves d'établissements pénitentiaires et 90 M€ aux établissements pour mineurs. Pour accélérer sa mise en œuvre, la loi d'orientation et programmation pour la justice consacre également la possibilité d'étaler le financement de la charge immobilière par la location de longue durée et le crédit-bail pour la construction, ainsi que le recours aux partenariats public-privés.

Source : Ministère de la Justice

Les sept prisons construites ou réhabilitées en contrat de partenariat ont été portées par l'État. Elles ont représenté **un volume d'investissement total de 628 M€** (cf. tableau 15).

Tableau 15 : Liste des prisons ou lots de prisons construites en contrat de partenariat

Porteur de projet	Nom du projet	Année de signature du contrat
Lot 3 prisons (Nantes, Réau, Annœullin)	Agence de maîtrise d'ouvrage des travaux deux ministère de la justice (AMOTJ)	2008
Lot A Prison (Valence, Riom)	Agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ)	2012
Lot B Prison (Beauvais)	APIJ	2012
Réhabilitation de la prison de la Santé	APIJ	2014

Source : Mission d'après le tableau de suivi des contrats et marchés de partenariat de Fin Infra mis à jour en septembre 2024.

[15] https://www.justice.gouv.fr/actualites/espace-presse/archives-programme-penitentiaire-du-ministere-0

4.3. La construction simultanée de plusieurs LGV, dans les années 2010, a impliqué le transfert de la maîtrise d'ouvrage de certaines d'entre elles vers des partenaires privés

SNCF Réseau, anciennement RFF, ne disposant pas des ressources pour mener simultanément la construction de plusieurs LGV, deux de ces LGV ont été lancées en contrat de partenariat. Il s'agit de la LGV BPL, du Mans à Rennes, et du contournement entre Nîmes et Montpellier (cf. tableau 16).

La LGV BPL demeure, à ce jour, *« le projet le plus important jamais conduit par le groupe Eiffage »*[16] et le plus grand investissement réalisé en contrat ou marché de partenariat. Elles représentent **un volume total d'investissements de 4,8 Md€** et ont reçu **un total de concours publics de 2,4 Md€,** laissant à montant à financer net moyen de 2,3 Md€.

Tableau 16 : Liste des lignes à grande vitesse construites en contrat de partenariat

Porteur de projet	Nom du projet	Année de signature du contrat
SNCF Réseau/RFF	LGV BPL	2011
SNCF Réseau/RFF	Contournement Nîmes - Montpellier (CNM)	2012

Source : Mission d'après le tableau de suivi des contrats et marchés de partenariat de Fin Infra mis à jour en septembre 2024.

Des projets réalisés dans chacun de ces trois secteurs font l'objet d'une évaluation spécifique dans l'annexe II.

[16] D'après le site internet du groupe Eiffage.

ANNEXE II

Évaluation des contrats et marchés de partenariat

SOMMAIRE

1. LES EVALUATIONS REALISEES JUSQU'ALORS PRESENTENT DES LIMITES METHODOLOGIQUES ET DES CONCLUSIONS NON UNIVOQUES SUR LE NIVEAU DE PERFORMANCE DES CONTRATS ET MARCHE DE PARTENARIAT 1

1.1. La plupart des institutions en charge de l'évaluation des contrats et marchés de partenariat sont restées réservées sur l'opportunité et l'efficience de ces types de marchés 1

1.1.1. Peu de travaux institutionnels ont été en mesure d'éclairer le niveau de performance relatif des contrats ou marchés de partenariat par rapport aux autres types de commande publique 1

1.1.2. Les rapports et études relatifs aux marchés de partenariat font état de risques importants en matière budgétaire et financière et d'une faible maturité des acheteurs publics 4

1.1.3. Les comparaisons menées par les institutions n'ont pas permis de conclure définitivement sur l'intérêt économique relatif des contrats ou marchés de partenariat par rapport aux autres modes de réalisation de projet 6

1.2. Les travaux de la littérature économique aboutissent à des constats plus favorables aux contrats et marchés de partenariat sur la maîtrise des délais et des coûts 8

1.2.1. Les contrats et marchés de partenariat ont été évalués par les acteurs académiques et économiques mais rarement en les comparant avec les autres types de commande publique 8

1.2.2. La littérature économique met en évidence une certaine maîtrise du coût et des délais des contrats de partenariat et une satisfaction des personnes publiques 10

1.2.3. Deux études comparatives dans les secteurs ferroviaire et scolaire ont conclu à une plus grande efficience des marchés de partenariat et des concessions par rapport à la maîtrise d'ouvrage publique 11

2. SI 46 % DES PERSONNES PUBLIQUES INTERROGEES NE REMOBILISERAIENT PAS UN MARCHE DE PARTENARIAT, L'ENQUETE TEMOIGNE DE L'ATTEINTE DES OBJECTIFS DE PERFORMANCE, DE LA MAITRISE DES DELAIS ET DES COUTS PREVUS PAR CES MARCHES 13

2.1. L'enquête menée pour évaluer le respect des contrats et la satisfaction des acheteurs couvre 17 % des contrats et marchés de partenariat identifiés en France mais seulement 4 % des contrats passés par le bloc communal 13

2.2. Le délai de réalisation s'est établi à 35 mois en moyenne, soit un retard de 2 mois par rapport au délai prévu par les contrats, mais la responsabilité des titulaires dans ce retard n'est que partielle 16

2.2.1. Le délai moyen entre l'avis d'appel public à la concurrence et la livraison du projet s'est élevé, en moyenne, à 57 mois dont 22 mois de procédure de passation et 35 mois de réalisation 16

2.2.2. Le projet a été livré dans les temps dans 50 % des cas et avec moins d'un mois de retard dans 71 % des cas, les retards ne relevant que partiellement de la responsabilité des titulaires 17

2.3. La qualité et la performance des projets mis en œuvre par un contrat ou marché de partenariat sont conformes aux attentes pour près de 90 % des projets de l'enquête 19

2.3.1. La mise en service ne s'est accompagnée qu'au plus de réserves mineures pour 87 % des projets 19
2.3.2. Les contrats et marchés de partenariat, qui prévoient quasi systématiquement des objectifs de performance, les ont atteints dans environ 90 % des cas 19
2.4. Les contrats et marchés de partenariat de l'enquête se caractérisent par des coûts conformes à ceux prévus au contrat pour 82 % d'entre eux et un impact marginal des autres clauses financières 21
2.4.1. 82 % des projets ont respecté les coûts prévus au contrat et pour les autres projets, le dépassement s'est élevé à 7,4 % du coût initial total du contrat 21
2.4.2. Les contrats ont prévu des clauses protégeant les intérêts économiques de la personne publique mais, leurs impacts sont marginaux, les pénalités ne représentant, par exemple que 0,1 % du montant total des contrats 23
2.5. Tout en reconnaissant le respect des délais et des coûts, 46 % des porteurs de projet n'envisageraient plus un recours à un marché de partenariat du fait de sa complexité et de sa rigidité 24

3. LES CONTRATS ET MARCHES ONT FAIT LA PREUVE DE LEUR EFFICACITE DANS LES SECTEURS UNIVERSITAIRES, FERROVIAIRES ET PENITENTIAIRES MAIS LEUR EFFICIENCE, PAR RAPPORT AUX AUTRES MODES DE REALISATION, N'EST PAS DEMONTREE POUR LES PROJETS BATIMENTAIRES 27

3.1. Le patrimoine immobilier de l'université de Lille témoigne de délais de réalisation et niveaux de performance comparables entre contrat de partenariat et marché global mais de surcoûts de financement et de gestion pour les contrats de partenariat 27
3.1.1. Le panel de projets de l'université de Lille est constitué de douze bâtiments qui représentent 16 % des surfaces de plancher de l'université et qui ont été réalisés soit en contrat de partenariat soit en marché global 28
3.1.2. Alors que les délais de réalisation sont similaires pour les contrats de partenariat et les marchés globaux, les procédures de passation ont été plus longues de neuf mois, en moyenne, pour les contrats de partenariat 30
3.1.3. La forme de marché public mobilisée n'a que peu d'impacts sur la qualité des infrastructures, leur performance énergétique et la performance des prestations d'exploitation délivrées par le titulaire 33
3.1.4. Le principal impact financier différentiel identifié, à ce stade des projets, réside dans les surcoûts occasionnés par le financement privé des contrats de partenariat à hauteur de 9 % du coût d'investissement et par les frais de leur société de projet jusqu'à 13 % des redevances d'exploitation 37
3.2. Si les trois opérations étudiées pour Aix-Marseille Université sont de natures diverses, il apparaît toutefois une optimisation des délais qui s'accompagne de surcoûts importants pour le contrat de partenariat 43
3.2.1. Pour Aix-Marseille Université, l'analyse comparative a porté sur trois bâtiments représentant 1 % du patrimoine de l'université ayant fait l'objet de réhabilitation en MOP ou conception-réalisation et d'une construction en contrat de partenariat 43
3.2.2. Le recours au contrat de partenariat a permis d'optimiser les délais de procédure et de réalisation, la construction du bâtiment OCEANOMED 2 ayant mis, au total, 20 mois de moins que la réhabilitation du bâtiment Turbulence 44
3.2.3. Il n'a pas été identifié de différence majeure entre les bâtiments en matière de qualité et de performance techniques 46

3.2.4. Les coûts du contrat de partenariat d'OCEANOMED 2 sont plus élevés que pour les réhabilitations réalisées en MOP ou marché global avec 30 % de surcoût pour la conception-construction et une maintenance deux à trois fois plus onéreuse 46

3.3. L'exemple des LGV, sous réserve de leur comparabilité entre elles, montre un niveau satisfaisant d'efficience pour le contrat de partenariat de la ligne BPL et d'efficacité, à défaut de pouvoir se prononcer sur son équilibre économique global, pour la concession de la ligne SEA 50

3.3.1. Les trois lignes étudiées réalisées en MOP, contrat de partenariat et concession représentent 25 % des lignes à grande vitesse et présentent des longueurs et nombres d'ouvrages d'art variables 51

3.3.2. Le gain de temps enregistré sur les travaux des LGV BPL et SEA par rapport à la LGV EE dépasse l'allongement relevé sur leurs phases d'études et de passation des contrats 52

3.3.3. Les LGV BPL et SEA affichent des niveaux élevés de qualité et de performance techniques, au-delà des objectifs prévus dans leur contrat .. 55

3.3.4. La LGV BPL affiche un coût de construction 24 % moins élevé par rapport aux autres lignes mais elle embarque des surcoûts de maintenance de 5 % et de financement de l'ordre de 5 % du coût d'investissement par rapport à la LGV EE 57

3.4. Bien que le contrat de partenariat ait contribué à l'accroissement des capacités pénitentiaires et permis la bonne exécution de la réhabilitation complexe de la prison de la Santé, les coûts d'exploitation associés à ce mode de réalisation sont 7 % plus élevés que les autres marchés dans le secteur pénitentiaire 63

3.4.1. Les analyses ont porté sur un panel principal de trois établissements pénitentiaires construits en AOT-LOA, contrat de partenariat et conception-réalisation et des données complémentaires intégrant plus d'établissements 65

3.4.2. Compte tenu de la spécificité de la réhabilitation de la prison de la Santé, il n'apparaît pas d'influence majeure du mode de réalisation sur les délais de mise en service des établissements pénitentiaires 68

3.4.3. La multiplicité des enjeux et difficultés rencontrés par chacun des établissements rend difficile la comparaison entre eux mais il apparaît une moindre qualité de la restauration pour les contrats de partenariat et une moindre performance de la maintenance de la gestion déléguée classique 70

3.4.4. Le surcoût du recours au financement privé est absorbé par la meilleure tenue des coûts d'investissement pour l'AOT-LOA et le contrat de partenariat mais les dépenses d'exploitation restent 7 % plus élevées en contrat de partenariat que la moyenne 74

1. Les évaluations réalisées jusqu'alors présentent des limites méthodologiques et des conclusions non univoques sur le niveau de performance des contrats et marché de partenariat

1.1. La plupart des institutions en charge de l'évaluation des contrats et marchés de partenariat sont restées réservées sur l'opportunité et l'efficience de ces types de marchés

1.1.1. Peu de travaux institutionnels ont été en mesure d'éclairer le niveau de performance relatif des contrats ou marchés de partenariat par rapport aux autres types de commande publique

Les contrats et marché de partenariat ont fait l'objet de nombreuses évaluations institutionnelles depuis leur mise en place, notamment dans les secteurs pénitentiaires, ferroviaires ou de l'enseignement supérieur. **Aucun des 17 travaux institutionnels en rapport consultés par la mission (cf. encadré 1) ne répond, cependant, à l'ensemble des caractéristiques de l'évaluation fixées dans la lettre de mission** en matière d'objet évalué, pluralité des secteurs étudiés, phase du contrat au cours de laquelle intervient l'évaluation, méthodologie déployée et données mobilisées.

Encadré 1 : Liste des principaux travaux institutionnels consultés par la mission

- Sénat, rapport « les contrats de partenariat : des bombes à retardement ? » (2014) ;
- Cour des comptes, rapport de la mission nationale d'évaluation de l'opération Campus (2012) ;
- Cour des comptes, rapport sur les PPP des collectivités territoriales (2015) ;
- Cour des comptes, rapport sur la politique immobilière du ministère de la justice (2017) ;
- Cour des comptes, rapport sur le bilan de l'opération Campus (2018) ;
- Cour des comptes européenne, rapport « les PPP dans l'UE : de multiples insuffisances et des avantages limités » (2018) ;
- *European PPP Expertise Centre* (EPEC), *Comparative Project Performance – phase I* (2020) ;
- *National Audit Office* (NAO), rapport sur l'évaluation de la Private Finance Initiative (PFI) (2018) ;
- NAO, rapport sur la gestion des services et actifs en fin de contrat PFI (2020) ;
- Inspection générale des finances (IGF), rapport sur les modalités de partenariat entre l'administration pénitentiaire et le secteur privé (2008) ;
- IGF-Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), rapport sur le projet de canal Seine Nord Europe (2012) ;
- IGF, rapport d'évaluation des PPP (2012) ;
- IGF-CGEDD, rapport sur le financement de la première phase du grand projet ferroviaire du Sud-Ouest (2017) ;
- IGF-CGEDD, rapport sur la ligne nouvelle Montpellier Perpignan (2017) ;
- IGF-Inspection générale des affaires culturelles (IGAC), rapport sur le projet de transformation et de restauration du Grand Palais (2017) ;
- IGF-CGEDD, rapport sur le modèle économique des sociétés concessionnaires d'autoroutes (2021) ;
- Agence Nationale d'Appui à la Performance des établissements de santé et médico-sociaux (ANAP), publication « évaluation des procédures d'investissement en santé : première approche », (2015).

Aucune évaluation n'a, en effet, porté sur :

- les contrats ou marchés de partenariat comme modes de commande publique ;
- conclus au sein de différents secteurs d'activités ;
- en fin de contrat ou même en phase d'exploitation pour une évaluation *ex post* ;
- selon une méthode d'analyse d'impact comparative ou contrefactuelle entre montages contractuels (maîtrise d'ouvrage publique, marché global, marché de partenariat et concession) ;
- sur données constatées, et non seulement sur données prévisionnelles ou contractuelles (cf. tableau 1).

Au sein du corpus des 17 rapports institutionnels, trois ne se concentrent pas sur les contrats ou marchés de partenariat. Cette forme contractuelle est écartée par les auteurs des rapports pour les projets de la ligne ferroviaire nouvelle Montpellier-Perpignan et de transformation et de restauration du Grand Palais en 2017. Le rapport sur le modèle économique des sociétés concessionnaires d'autoroutes évalue, sans comparaison avec d'autres formes contractuelles, le modèle concessionnaire appliqué aux autoroutes.

Sur les quatorze autres travaux, sept n'exploitent pas de données d'exécution des contrats et ne reposent que sur l'étude des fondements juridiques de la commande publique, des évaluations préalables et des documents contractuels.

Parmi les autres sept documents adoptant une approche *ex post* ou s'intéressant à des projets en phase d'exploitation sur des données constatées, **seuls le rapport de l'IGF sur les modalités de partenariat entre l'administration pénitentiaire et le secteur privé en 2008 et la publication de l'ANAP en 2015 réalisent une analyse comparative entre différents modes de la commande publique ou de gestion**.

Pour ce qui est des travaux de l'EPEC, la première phase de son rapport *Comparative Project Performance*, publiée en 2020, analyse le respect des délais et des coûts contractuels en phase de construction de partenariats public-privé (PPP) à l'échelle européenne. La seconde phase, qui intègre une comparaison des phases de construction entre projets réalisés en PPP et d'autres modes de commande publique, devrait être publiée début 2025.

Annexe II

Tableau 1 : Caractéristiques des évaluations institutionnelles menées autour des contrats et marchés de partenariat

Publication	Contrat ou marché de partenariat ?	Plusieurs secteurs représentés ?	Données constatées ?	Évaluation *ex post* ou en phase d'exploitation ?	Méthode comparative ou contrefactuelle ?
Sénat, rapport « les contrats de partenariat : des bombes à retardement ? » (2013)	Oui (O)	O	Non (N)	N	N
Cour des comptes, rapport de la mission nationale d'évaluation de l'opération Campus (2012)	O	N	N	N	O
Cour des comptes, rapport sur les PPP des collectivités territoriales (2015)	O	O	O	O	N
Cour des comptes, rapport sur la politique immobilière du ministère de la justice (2017)	O	N	O	O	N
Cour des comptes, rapport sur le bilan de l'opération Campus (2018)	O	N	O	O	N
Cour des comptes européenne, rapport « Les PPP dans l'UE : de multiples insuffisances et des avantages limités » (2018)	O	O	O	O	N
EPEC, *Comparative Project Performance - phase I* (2020)	O	O	O	O	N
NAO, rapport sur l'évaluation de la *Private Finance Initiative* (2018)	O	O	N	O	N
NAO, rapport sur la gestion des services et actifs en fin de contrat PFI (2020)	O	O	N	O	N
IGF, rapport sur les modalités de partenariat entre l'administration pénitentiaire et le secteur privé (2008)	O	N	O	O[1]	O
CGEDD-IGF, rapport sur le projet de canal Seine-Nord Europe (2012)	O	N	N	N	N
IGF, évaluation des PPP (2012)	O	O	N	N	N
CGEDD-IGF, rapport sur le financement de la première phase du grand projet ferroviaire du Sud-Ouest (2017)	O	N	N	N	O
CGEDD-IGF, rapport sur la ligne nouvelle Montpellier-Perpignan (2017)	N	N	N	N	O
IGAC-IGF, rapport sur le projet de transformation et de restauration du Grand Palais (2017)	N	N	N	N	O
CGEDD-IGF, rapport sur le modèle économique des sociétés concessionnaires d'autoroutes (2021)	N	N	O	O	N
ANAP, publication « évaluation des procédures d'investissement en santé : première approche », (2015)	O	N	O	O	O

Source : Mission.

[1] L'analyse ne portant que sur la phase d'exploitation des partenariats.

1.1.2. Les rapports et études relatifs aux marchés de partenariat font état de risques importants en matière budgétaire et financière et d'une faible maturité des acheteurs publics

Dès 2012, à partir d'un échantillon de projets, l'Inspection générale des finances[2] rappelle que si les risques de hausse des coûts et de retard de livraison associés aux marchés de partenariat existent aussi pour la maitrise d'ouvrage publique (MOP), **elle constate des défaillances lors de leur utilisation notamment en termes de suivi.** Par ailleurs, **le recours aux marchés de contrat répondait alors moins à des enjeux d'efficacité de la commande publique que des logiques budgétaires et financières** à savoir la déconsolidation de l'investissement et l'étalement dans le temps de la dépense d'investissement : « *Des motifs budgétaires ont ainsi été poursuivis dans 75 % des projets de l'État, des établissements publics et des hôpitaux examinés par la mission ; dans plus de la moitié des projets, le motif budgétaire primait sur tous les autres*. ». Cette volonté de s'affranchir des contraintes budgétaires faisait courir un risque de surcoût non plus justifié par l'efficacité et la qualité du service fourni par un partenaire privé mais plutôt par une logique de trésorerie.

Ce constat est partagé par le Sénat qui, dans son rapport d'information de 2014[3], rappelle que l'engagement de la dépense publique sur une longue période faire peser un **double risque de rigidification et d'éviction sur le budget des personnes publiques**. L'évaluation du coût réel d'un marché de partenariat est jugée difficile à apprécier tant : « *les modèles utilisés sont complexes et les formules de calcul prenant en compte un certain nombre d'éléments et d'événements variables dans le temps rendent incertain le montant final des opérations à horizon de 20 ou 30 ans.* ». Pour le Sénat, le caractère global des marchés de partenariat entraîne également un effet d'éviction des très petites, petites et moyennes entreprises en raison de la complexité et de la taille des projet entrainant un risque de situation oligopolistique dans le secteur concurrentiel. Enfin, l'avis de la mission d'appui aux partenariats public-privé (MAPPP), devenue Fin Infra en 2016, n'était que facultatif pour les collectivités territoriales jusqu'à l'ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics, qui l'a rendu obligatoire, alors qu'elles y ont le plus recours. Cet avis demeure consultatif pour l'ensemble des projets.

Au niveau européen, la Cour des comptes européenne, après avoir examiné en 2018 douze marchés de partenariat cofinancés par l'Union européenne et situés en France, en Grèce, en Irlande et en Espagne dans les domaines du transport routier et des technologies de l'information et des communications (TIC)[4], **dresse à son tour les principaux constats suivants** :

- des **retards de construction**, compris entre 2 et 52 mois, et une **forte augmentation des coûts** ;
- une **répartition des risques** entre les partenaires publics et privés **souvent inappropriée, incohérente et inefficace** couplée à des taux de rémunération élevés (jusqu'à 14 %) du partenaire privé sans corrélation avec les risques supportés ;
- des projets audités dans le secteur des TIC difficilement compatibles avec un marché de partenariat en raison de leur exposition à l'évolution rapide des technologies ;
- mais un **niveau de service et de maintenance satisfaisant** pour neuf des douze projets achevés audités.

---

[2] Rapport IGF, « Evaluation des Partenariats Public-Privé », décembre 2012

[3] Rapport d'information du Sénat, « Les contrats de partenariats : des bombes à retardement ? », 2014

[4] Rapport Cour des comptes européennes, « Les partenariats public-privé dans l'UE : de multiples insuffisances et des avantages limités », 2018

L'**EPEC**, de son côté, identifie avec l'appui d'échantillons de projets européens que **60 % des PPP ont respecté les délais contractuels** prévus pour la construction à 30 jours près et que **les coûts de construction sont conformes au contrat** à 5 % près **pour 69 % des PPP** (89 % dans le secteur des transports). En revanche, l'EPEC souligne que **la procédure de passation a été plus longue qu'anticipé pour 90 % des projets**.

Pour les trois secteurs suggérés par la lettre de mission (les prisons, les lignes ferroviaires à grande vitesse et enfin les universités dans le cadre du plan Campus), **le recours aux marchés de partenariat a fait l'objet de plusieurs rapports qui, à différents stades d'avancement des projets, ont pointé les risques encourus par les acheteurs publics**.

Pour le secteur pénitentiaire d'abord, le recours aux marchés de partenariat a engendré un risque d'éviction obérant ses capacités de financement pour d'autres opérations. En 2017, la Cour des comptes souligne que si les marchés de partenariat représentent seulement 14 établissements sur les 187 centres pénitentiaires et 8 910 places soit 15,2 % des 58 663 places opérationnelles au 1er décembre 2016, le poids financier des loyers versés par le ministère de la Justice atteint 25 % des crédits immobiliers de l'administration pénitentiaire en 2015 et que le maintien de ce niveau pour la période 2020-2036 nécessite d'augmenter ces crédits de 59 % en raison de l'augmentation progressive des loyers versés à mesure que la phase de construction des ouvrages s'achève et laisse place à la phase d'exploitation et de maintenance[5].

S'agissant des lignes à grandes vitesses ensuite, deux rapports de l'IGF et du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) font état des risques liés au choix d'une maîtrise d'ouvrage privée[6]. En 2016, s'agissant du Grand projet ferroviaire du Sud-Ouest (GPSO), le rapport estime que si le recours au contrat de partenariat présente des avantages en termes de rapidité de réalisation et d'optimisation des coûts globaux de construction, les conditions de rémunération du titulaire du marché sont plus élevées qu'en maîtrise d'ouvrage publique en raison du recours à la dette privée, plus onéreuse que la dette publique. Par ailleurs, s'agissant de la répartition des risques entre acheteur public et titulaire du marché, la mission souligne aussi le refus par les banques et les investisseurs financiers de l'externalisation des risques trafic. S'agissant de la ligne à grande vitesse Montpellier-Bézier, en raison de l'absence de difficultés techniques, le rapport conclut au recours à la maîtrise d'ouvrage publique conduite par SNCF Réseau, préconisation qui a été suivie.

Enfin, pour les universités, le plan Campus a fait l'objet d'une évaluation par la Cour des comptes en février 2018[7]**. Celle-ci pointe un retard de réalisation** : sur 74 opérations principales prévues, 19 seulement ont été livrées en 2016, date prévue de l'achèvement de l'ensemble des projets et en 2013, certains projets de partenariat ont été modifiés pour revenir à une maîtrise d'ouvrage publique.

---

[5] Cour des comptes, « La politique immobilière du ministère de la justice, mettre fin à la fuite en avant », décembre 2017

[6] Rapport IGF et CGEDD, « Financement de la première phase du grand projet ferroviaire du Sud-Ouest », septembre 2017 et rapport IGF et CGEDD « Ligne nouvelle Montpellier-Perpignan, mission exploratoire sur le financement de la première phase Montpellier-Béziers », novembre 2017

[7] Cour des comptes, Rapport public annuel, 2018

1.1.3. Les comparaisons menées par les institutions n'ont pas permis de conclure définitivement sur l'intérêt économique relatif des contrats ou marchés de partenariat par rapport aux autres modes de réalisation de projet

Les évaluations institutionnelles réalisant des analyses comparatives sur données constatées ne concernent que deux secteurs (secteurs pénitentiaire et hospitalier) et aboutissent à des conclusions nuancées quant à la performance relative des contrats et marchés de partenariat par rapport à d'autres modes de commande publique (cf. tableau 2).

Tableau 2 : Méthodes d'évaluation comparative mises en place par l'IGF en 2008 et l'ANAP en 2015

Rapport	Périmètre évalué	Axes évalués	Indicateurs de comparaison retenus
IGF, rapport sur les modalités de partenariat entre l'administration pénitentiaire et le secteur privé (2008)	Centres pénitentiaires, centres de détention et maisons d'arrêts en gestion publique et en gestion déléguée	Coûts	◆ coût par journée de détention (JDD) ou journée de détention facturée (JDF) par type de services pour les services à la personne, les services bâtimentaires, le travail et la formation des détenus ; ◆ montant des dépenses de maintenance.
		Qualité	◆ résultats d'audits sur la maintenance ; ◆ contrôles qualité en restauration (analyses microbiologiques, contrôle de température…) ; ◆ nombre de journées travaillées et d'heures de formation par détenu.
ANAP Évaluation des procédures d'investissement en santé (2015)	Échantillon de projets hospitaliers réalisés en MOP/conception-réalisation/PPP	Coûts	◆ coûts d'investissement initiaux et finaux ; ◆ coûts d'investissement finaux par m^2 (surface dans œuvre) ; ◆ taux de financement, nature du taux, maturité des emprunts ; ◆ coûts d'exploitation initiaux et finaux.
		Délais	◆ durée globale prévisionnelle et réelle avant livraison ; ◆ durée globale des opérations par m^2 (surface dans œuvre) ; ◆ durée des travaux prévisionnelle et réelle ; ◆ durée de travaux réelle par m^2 (surface dans œuvre).
		Qualité	◆ notes d'appréciation de la qualité ; ◆ appréciation du temps consacré au pilotage et coût interne de pilotage ; ◆ part de projets ayant connu une défaillance d'entreprises, une modification du programme et des intempéries.

Source : Mission d'après les rapports de l'IGF et de l'ANAP.

Dans le secteur pénitentiaire, l'IGF[8] a comparé les résultats en matière de coûts et qualité de l'externalisation de trois types de services en phase d'exploitation exclusivement :

- services à la personne ;
- services bâtimentaires ;
- travail et formation des détenus.

La gestion publique a ainsi été comparée à deux formes de gestion déléguée : le marché public de gestion déléguée et le contrat de partenariat.

Si l'inspection met en évidence une professionnalisation croissante du pilotage des prestataires privés, l'analyse des indicateurs de comparaison aboutit à :

- une **gestion déléguée présentant des coûts globaux proches de ceux de la gestion publique** avec des coûts supérieurs de 1,2 % en 2008 mais inférieurs de 2,6 % en 2007 pour la gestion déléguée ;
- un **coût inférieur de la gestion déléguée à un prestataire privé pour une qualité *a priori* équivalente sur les services à la personne** ;
- **des réserves mises en avant par des audits de structure sur la qualité de la gestion déléguée sur la maintenance** ;
- un taux d'emploi des détenus plus élevé en gestion déléguée mais à un coût particulièrement élevé.

Dans le secteur hospitalier, l'ANAP a réalisé, en 2015, une comparaison[9] de la performance entre la maîtrise d'ouvrage publique (MOP), les contrats de conception-réalisation et les PPP comprenant les baux emphytéotiques hospitaliers (BEH) et les contrats de partenariat. Évaluant les coûts, la qualité des ouvrages et les délais de construction, **l'ANAP conclut relativement favorablement sur les BEH et les contrats de partenariat, notamment sur la tenue des délais**, avec :

- des coûts d'investissement finaux similaires entre les types de commande publique en prenant en compte le coût des assurances et de la maîtrise d'ouvrage ;
- des dérapages de coûts d'investissement plus importants en MOP suggérant une évaluation initiale plus robuste en PPP (variation de coûts de 21,5 % en MOP vs. 1,8 % en PPP pour les ouvrages de médecine, chirurgie, obstétrique et variation de coûts de 53,0 % en MOP et de 0 % en PPP pour les projets logistiques et énergétiques) ;
- des coûts de financement proches entre modes de commandes publique, la mise en place de cessions « Dailly »[10] minimisant le surcoût lié au risque de crédit supérieur des sociétés privées porteuses de PPP ;
- des délais de travaux plus courts (environ 10 mois de travaux en moins pour les surfaces de plus de 20 000 m^2 de surface dans œuvre) pour les procédures PPP et les marchés de conception-réalisation ;
- des délais globaux mieux tenus pour les procédures PPP et les marchés de conception-réalisation (un retard de 6,6 mois en PPP vs. un retard de 25,7 mois en MOP par rapport au délai global de référence) ;
- une qualité des ouvrages jugée équivalente entre les trois modes de commande étudiés avec des notes autour de 8 sur 10 données par les personnes publiques ;

---

[8] IGF, rapport sur les modalités de partenariat entre l'administration pénitentiaire et le secteur privé (2008).

[9] ANAP Évaluation des procédures d'investissement en santé (2015)

[10] La cession dite « Dailly » permet à un emprunteur d'apporter en garantie une créance de toute nature à l'établissement bancaire octroyant l'emprunt. Dans le cas des contrats et marchés de partenariat, cette cession permet à la société de projet de céder à des établissements de crédit la créance constituée par l'engagement de paiement des redevances d'investissement et de financement par la personne publique. En réduisant le risque supporté par l'établissement prêteur, la cession de créance permet de diminuer le coût de l'emprunt.

- une sous-efficience du pilotage opéré par la personne publique pour toutes les formes contractuelles, moins de 20 % des acheteurs étant en mesure d'évaluer la charge des activités de pilotage.

1.2. Les travaux de la littérature économique aboutissent à des constats plus favorables aux contrats et marchés de partenariat sur la maîtrise des délais et des coûts

1.2.1. Les contrats et marchés de partenariat ont été évalués par les acteurs académiques et économiques mais rarement en les comparant avec les autres types de commande publique

Les acteurs académiques et économiques ont consacré plusieurs de leurs travaux à la comparaison entre les différentes modalités de mobilisation du secteur privé par les personnes publiques. La mission a retenu cinq de ces travaux (cf. encadré 2).

Encadré 2 : Liste des principaux travaux de la littérature économique consultés par la mission

- PriceWaterhouseCoopers, Étude sur la performance des contrats de partenariat (2011) ;
- Chaire Économie des PPP de l'Institut d'administration des entreprises de Paris, évaluation sur la performance des contrats de partenariat intégrant la phase d'exploitation (2012) ;
- S. Saussier, Économie des PPP (2015) ;
- Association française des gestionnaires d'infrastructures ferroviaires indépendants (AGIFI), Étude de sensibilité sur le coût global et les externalités positives du partenariat public privé en matière d'infrastructure ferroviaire (2023) ;
- J. Christen, *Europäische PPP-Vergleichsstudie – Deutschland - Eine Untersuchung zur Wirtschaftlichkeit der Lebenszykluskosten von über 1000 konventionellen Gebäuden und 18 PPP-Projekten in Deutschland*[11] (2024)

Parmi ces cinq travaux, le livre « Économie des PPP » de M. Stéphane Saussier, professeur d'économie, s'attache à comparer la gestion de délégation de services publics de gestion de l'eau, de traitement des déchets et des transports par des sociétés privées comparativement à des régies publiques. Sur les quatre autres études ciblant les contrats ou marchés de partenariat, deux évaluent les résultats intrinsèques à ces formes de marchés tandis que l'AGIFI et M. Jörg Christen, maitre de conférences de la faculté des sciences appliquées de l'université de Mayence en Allemagne en compare les performances aux autres types de commande dans le secteur ferroviaire (cf. tableau 3).

[11] Étude comparative européenne des PPP - Allemagne - Une étude sur la viabilité économique des coûts du cycle de vie de plus de 1 000 bâtiments conventionnels et 18 projets PPP en Allemagne.

Annexe II

Tableau 3 : Caractéristiques des évaluations de la littérature économique menées autour des contrats et marchés de partenariat

Publication	Contrat ou marché de partenariat ?	Plusieurs secteurs représentés ?	Données constatées ?	Évaluation *ex post* ou en phase d'exploitation ?	Méthode comparative ou contrefactuelle ?
PwC, Étude sur la performance des contrats de partenariat (2011)	O	O	O	O	N
Chaire Économie des PPP de l'Institut d'administration des entreprises de Paris, évaluation sur la performance des contrats de partenariat intégrant la phase d'exploitation (2012)	O	O	O	O	N
S. Saussier, économie des PPP (2015)	N	O	O	O	O
AGIFI, Etude de sensibilité sur le coût global et les externalités positives du partenariat public privé en matière d'infrastructure ferroviaire (2023)	O	N	O	O	O
J. Christen, *Europäische PPP-Vergleichsstudie – Deutschland - Eine Untersuchung zur Wirtschaftlichkeit der Lebenszykluskosten von über 1000 konventionellen Gebäuden und 18 PPP-Projekten in Deutschland* (2024)	O	N	O	O	O

Source : Mission.

1.2.2. La littérature économique met en évidence une certaine maîtrise du coût et des délais des contrats de partenariat et une satisfaction des personnes publiques

Le cabinet d'audit PriceWaterHouseCoopers (PwC) a publié en 2011 une étude[12] sur la maîtrise des coûts et des délais des projets réalisés en PPP dans la phase de construction. Elle porte sur un échantillon de 34 projets de PPP signés et recensés à la date du 1er juin 2011 sur un champ large de secteurs d'activité (bâtiments, travaux publics, énergie et services) pour *« vérifier l'hypothèse selon laquelle les PPP permettent à la personne publique d'être assurée de réaliser son projet de construction à la fois dans les délais et dans le budget convenus ».*

D'après cette étude, les projets en PPP sont caractérisés par une bonne maîtrise des délais de réalisation contractuels :

- 71 % des projets étudiés respectent ainsi les délais contractuels de réalisation ;
- si les retards observés sont extrêmement variables, pouvant aller de 15 jours à 36 mois, ceux-ci sont globalement maîtrisés, puisque 42 % des retards sont inférieurs à 3 mois ;
- les retards constatés seraient principalement le fait de la personne publique ou de facteurs externes au projet, 20 % des projets de l'échantillon subissant des retards dus à l'intervention de la personne publique ou à des facteurs externes.

L'étude conduite par PwC dresse un bilan plus nuancé du respect, pour la personne publique, des coûts d'investissement contractuellement prévus dans les PPP. Seuls 53 % des projets étudiés ont respecté le budget d'investissement initialement prévu dans le contrat. **Les surcoûts observés sont cependant limités** : si les surcoûts observés varient de 0,5 % à 10 % du montant de l'investissement initial, 91 % des projets présentent un surcoût inférieur ou égal à 3 % du montant de l'investissement initial. Les principaux facteurs de surcoût sont liés aux demandes de modification émanant des personnes publiques pour 55 % des projets connaissant un surcoût.

L'étude conduite en 2012 par la chaire d'économie des PPP de l'institut d'administration des entreprises de l'université Panthéon Sorbonne présente une analyse des résultats quantitatifs mesurant la performance globale des contrats de partenariats, en construction et en exploitation[13].

Cette étude, qui s'appuie sur un échantillon de 30 contrats de partenariat sur les 46 en phase d'exploitation en janvier 2012, présente les résultats suivants :

- s'agissant de la performance en phase de construction, **pour 90 % des projets, la personne publique se déclare satisfaite ou très satisfaite du respect des coûts des travaux** par rapport à ce qui était prévu initialement et dans 77 % des cas, les délais de construction ont été respectés ;
- s'agissant de la performance en phase d'exploitation, **80 % des projets ont respecté ou très bien respecté les coûts de maintenance et d'exploitation prévus à la signature** (ce pourcentage monte à 97 % si l'on y ajoute les projets pour lesquels ces coûts sont plutôt bien respectés) ;
- s'agissant des renégociations, 97 % des contrats sont renégociés, principalement pour des ajustements de périmètre, des termes financiers et/ou des objectifs de performance. 90 % des personnes publiques sont plutôt satisfaites de ces renégociations (dont 10 % très satisfaites).

[12] PwC, Étude sur la performance des contrats de partenariat (2011).

[13] Étude de la Chaire EPPP Université Panthéon Sorbonne, « La performance des contrats de partenariat en France : une première évaluation intégrant la phase d'exploitation », octobre 2012

Toutefois, la mission constate que la méthodologie choisie repose sur les déclarations des acheteurs publics, recueillies à partir de questionnaires et d'entretiens sans que des données quantitatives comparables avec d'autres outils de commande publique ne soient disponibles.

1.2.3. Deux études comparatives dans les secteurs ferroviaire et scolaire ont conclu à une plus grande efficience des marchés de partenariat et des concessions par rapport à la maîtrise d'ouvrage publique

Pour apprécier les performances relatives des marchés de partenariat et des MOP dans le secteur ferroviaire sur la phase de construction, l'AGIFI s'est appuyée sur le cabinet d'audit *Ernst&Young* a étudié 16 projets de lignes à grande vitesse (LGV) en France[14].

Quatre grands axes d'analyse ont été retenus :

- les risques de conception-réalisation dont les surcoûts en MOP sont estimés selon une méthode peu documentée avec une matrice probabilité d'occurrence / impact ;
- les coûts d'investissement avec une comparaison des montants initiaux et finaux par projet ;
- les délais de construction avec les dates de mise en service prévisionnelles et réelles par projet ;
- le modèle de financement dont les surcoûts pour les marchés de partenariat ou les concessions sur le fondement de scénarios de modèles et d'hypothèses de rendement attendus pour les fonds privés et d'intérêt de dettes projet.

Selon cette méthode, *Ernst&Young* identifie, selon une approche théorique probabiliste, un coût potentiel de l'ordre de 8,7 % du coût d'investissement pour la personne publique lié aux risques encourus en MOP. Alors que les projets menés sous financement privé ont été livrés dans les temps impartis et ne présentent pas de dépassement en coût pour la personne publique, les projets de LGV réalisés en maîtrise d'ouvrage publique ont connu des retards dans la mise en service des ouvrages ainsi que des coûts d'investissement réels supérieurs de 3,8 % à 8,4 % au coût initial. En regard, le taux de rendement des fonds propres attendu supérieur ainsi que le coût de financement de la dette commerciale projet plus élevé aurait engendré un coût financier supérieur de l'ordre de 2,1 % à 2,8 % des capitaux investis pour les lignes en marché de partenariat ou en concession.

En conséquence, *Ernst&Young* fait le constat d'une *« économie globale sur le coût des projets de l'ordre de 1,0 à 6,3 % »* pour la personne publique, en faveur des lignes financées par des fonds privés.

Le bilan plus favorable des marchés de partenariat et des concessions doit, au sens de la mission, être nuancé à plusieurs titres :

- le positionnement de son commanditaire, l'AGIFI, pouvant être orienté en faveur de ces marchés dont certains membres de ses membres sont titulaires ;
- des limites méthodologiques liées aux estimations conventionnelles et simplifiées des coûts des risques et des coûts de financement ;
- une extrapolation de certains constats puisque la mesure de l'*« économie globale »* est effectuée relativement au coût initialement prévu de chaque projet et non sur les coûts finaux entre projets sur le fondement d'indicateurs tels que le coût final au kilomètre.

[14] AGIFI, Étude de sensibilité sur le coût global et les externalités positives du partenariat public privé en matière d'infrastructure ferroviaire (2023).

Annexe II

L'étude réalisée en 2024 par M. Jörg Christen, maitre de conférences de la faculté des sciences appliquées de l'université de Mayence[15], sur 1 000 projets de construction en Allemagne avance que **les PPP sont plus efficients sur le cycle de vie de l'actif**. Cette conclusion trouve sa justification dans des coûts de construction plus faibles, des délais de travaux optimisés, une exploitation plus efficace des actifs, les risques liés à la maintenance incombant au titulaire et une durée de vie plus longue des infrastructures.

[15] J. Christen, *Europäische PPP-Vergleichsstudie – Deutschland - Eine Untersuchung zur Wirtschaftlichkeit der Lebenszykluskosten von über 1000 konventionellen Gebäuden und 18 PPP-Projekten in Deutschland* (2024).

2. Si 46 % des personnes publiques interrogées ne remobiliseraient pas un marché de partenariat, l'enquête témoigne de l'atteinte des objectifs de performance, de la maîtrise des délais et des coûts prévus par ces marchés

Dans cette partie, la mission présente les résultats de l'enquête adressée à un large panel d'acheteurs publics ayant recouru au contrat ou de marché de partenariat afin d'apprécier le respect des dispositions contractuelles, l'atteinte des objectifs prévus au contrat ainsi que la satisfaction des personnes publiques.

2.1. L'enquête menée pour évaluer le respect des contrats et la satisfaction des acheteurs couvre 17 % des contrats et marchés de partenariat identifiés en France mais seulement 4 % des contrats passés par le bloc communal

Afin recueillir les données relatives aux contrats et marchés de partenariat et les retours des personnes publiques, l'enquête a été proposée à un panel de porteurs de projets constitué comme suit :

- l'ensemble des porteurs de projet relevant de l'État et de ses établissements pour lesquels une adresse mail de contact était disponible dans la base de données de Fin Infra, à l'exception des projets des secteurs ferroviaire, pénitentiaire et universitaire faisant l'objet d'une analyse comparative détaillée (cf. 3) ;
- les 6 conseils régionaux ayant eu recours à un contrat ou marché de partenariat ;
- les 21 conseils départementaux ayant eu recours à un contrat ou marché de partenariat, par l'intermédiaire de l'Assemblée des départements de France (ADF) ;
- un échantillon[16] de 20 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ou communes ayant porté un projet de contrat ou marché de partenariat.

Le panel interrogé est ainsi constitué de 66 personnes publiques soit 32 % des personnes publiques ayant eu recours à un marché de partenariat. **La mission a pu recueillir les réponses pour 27 personnes publiques de ce panel, soit un taux de réponse de 41 % sur le panel et de 13 % sur l'ensemble des personnes publiques ayant eu recours à un marché de partenariat.**

Les Régions et l'État sont les administrations pour lesquelles le nombre de réponses est le plus représentatif avec respectivement 33 % et 32 % de répondants alors que les réponses des communes sont les plus faiblement représentatives avec 4 % de répondants (cf. tableau 4).

Tableau 4 : Statistiques des personnes publiques porteuses de contrat ou de marché de partenariat inclus dans le panel de l'enquête

Type de porteurs de projet	Nombre total de porteurs de projets	Nombre de porteurs de projets dans le panel (% du total)	Nombre de porteurs de projets répondants (% du total)
État	50	18 (36 %)	16 (32 %)
Régions	6	6 (100 %)	2 (33 %)
Départements	21	21 (100 %)	4 (19 %)
Communes	129	20 (16 %)	5 (4 %)
TOTAL	**206**	**66 (32 %)**	**27 (13 %)**

Source : Mission d'après les réponses à l'enquête.

[16] Du fait de l'absence de contacts ou de relais par les associations d'élus en lien avec l'ancienneté des projets et la dispersion des projets au sein du bloc communal.

En nombre de contrats et marchés de partenariat, le panel interrogé représente 36 % de l'ensemble de ces contrats et marchés, soit 89 contrats ou marchés sur un total de 248. **Avec 41 projets ayant fait l'objet d'une réponse, l'enquête couvre 17 % de l'ensemble du périmètre de ces contrats et marchés. La couverture est, là aussi, la plus importante pour les Régions et l'État, avec respectivement 58 % et 31 %, et la plus faible pour les communes avec 4 %** (cf. tableau 5).

Tableau 5 : Statistiques des contrats et marchés de partenariat inclus dans le panel de l'enquête

Type de porteurs de projet	Nombre de contrats ou marchés de partenariat	Nombre de contrats ou marchés dans le panel (% du total)	Nombre de contrats ou marchés ayant fait l'objet d'une réponse (% du total)
État	65	23 (35 %)	20 (31 %)
Régions	12	12 (100 %)	7 (58 %)
Départements	33	33 (100 %)	8 (24 %)
Communes	138	20 (14 %)	6 (4 %)
TOTAL	**248**	**89 (36 %)**	**41 (17 %)**

Source : Mission d'après les réponses à l'enquête.

En considérant les coûts des investissements, la représentativité du panel interrogé et des répondants progresse. En effet, le panel comprend 46 % du coût total des investissements réalisés en contrat ou marché de partenariat, soit 6,2 Md€ sur un total de 13,5 Md€. **Les réponses effectives à l'enquête embarquent 34 % des montants d'investissements, soit 4,6 Md€ d'investissement.** La représentativité des communes augmente à 8 % mais demeure la plus faible par rapport aux autres types de porteurs de projet (cf. tableau 6).

Tableau 6 : Statistiques des contrats et marchés de partenariat inclus dans le panel de l'enquête selon leur coût d'investissement

Type de porteurs de projet	Coût des contrats ou marchés de partenariat	Coût des contrats ou marchés dans le panel (% du total)	Coût des contrats ou marchés ayant fait l'objet d'une réponse (% du total)
État	9 182 M€	3 683 M€ (40 %)	3 592 M€ (39 %)
Régions	939 M€	939 M€ (100 %)	293 M€ (31 %)
Départements	1 004 M€	1 004 M€ (100 %)	538 M€ (54 %)
Communes	2 346 M€	536 M€ (23 %)	187 M€ (8 %)
TOTAL	**13 472 M€**	**6 162 M€ (46 %)**	**4 609 M€ (34 %)**

Source : Mission d'après les réponses à l'enquête.

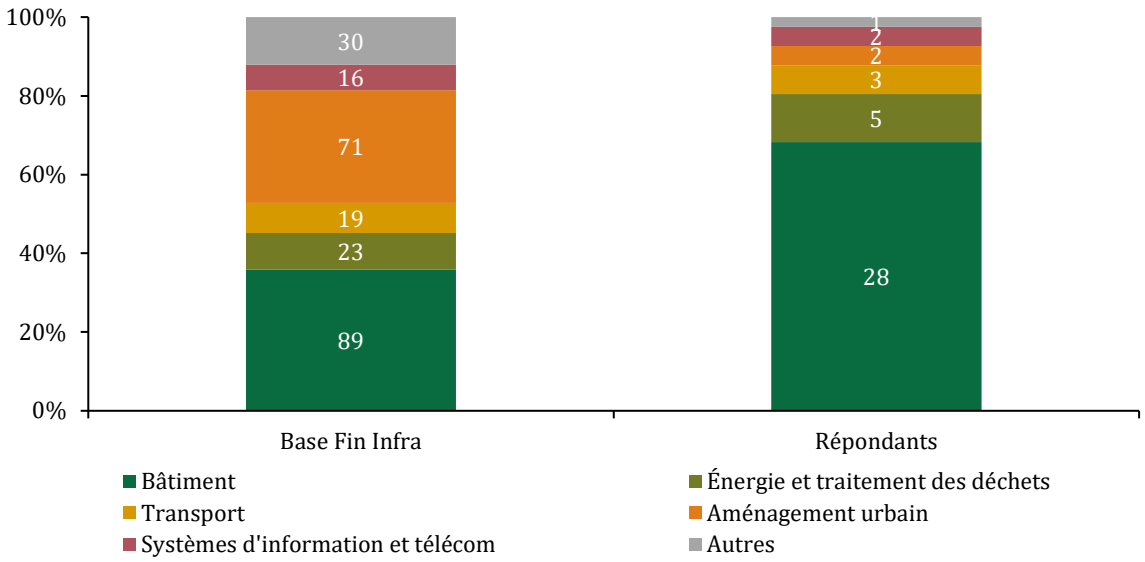
Sur les 41 projets ayant fait l'objet d'une réponse à l'enquête, on dénombre :

- 28 bâtiments dont 13 bâtiments scolaires, 3 bâtiments universitaires, 2 bâtiments culturels ou sportifs, 2 bâtiments administratifs, 2 bâtiments de logement, 1 bâtiment médico-social, 1 bâtiment judiciaire et 4 bâtiments divers ;
- 5 projets d'énergie ou de traitement de déchets ;
- 3 infrastructures ou réseaux de transport ;
- 2 projets d'aménagement urbain (éclairage public) ;
- 2 systèmes d'information ou réseaux de télécommunication ;
- 1 autre projet, à savoir l'achat d'heures de mobilisation d'équipement.

En lien avec les écarts de représentation entre type de porteurs de projets, la structure des projets intégrés aux réponses de l'enquête apparaît différente de celle de l'ensemble des contrats et marchés de partenariat (cf. graphique 1). En effet, les bâtiments sont surreprésentés dans l'enquête (68 % des réponses à l'enquête vs. 36 % des contrats et marchés de partenariat) et les aménagements urbains sous-représentés (5 % des réponses à l'enquête vs. 29 % des contrats et marchés de partenariat).

Annexe II

Graphique 1 : Répartition des projets selon leur type dans la base de recensement de Fin Infra et parmi les répondants de l'enquête



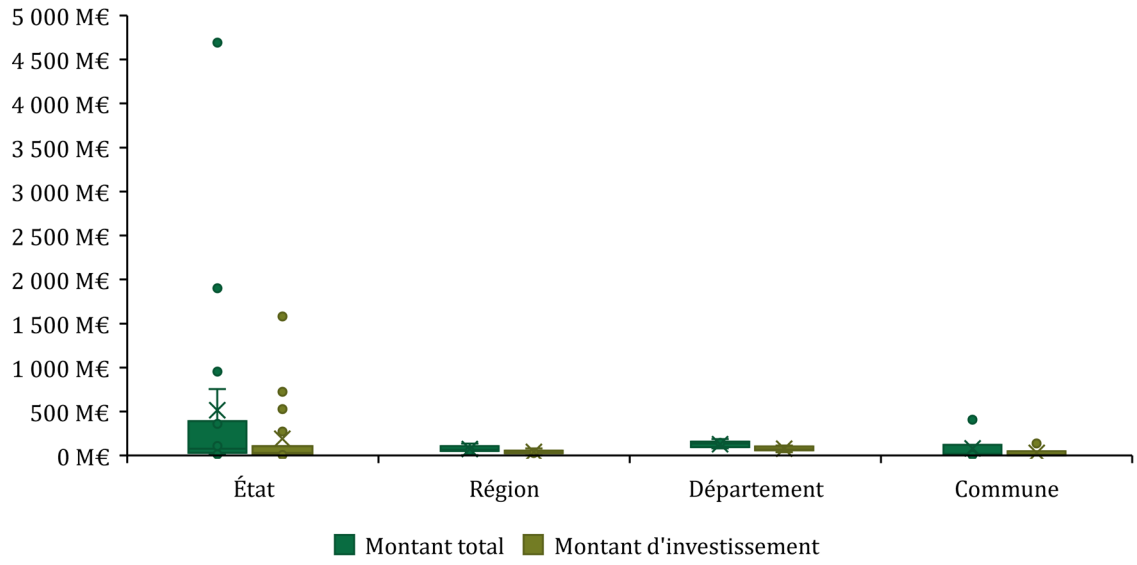
Source : Mission d'après les réponses à l'enquête.

En considérant les montants des projets, le panel des contrats et marchés de partenariat ayant fait l'objet de réponses peut être décomposé en deux groupes :

- un **premier groupe de cinq projets majeurs**, quatre projets de l'État et un projet du bloc communal, dont le montant total du contrat dépasse 400 M€ hors taxes (H.T.) et le montant des investissements excède 130 M€ H.T. ;
- un **second groupe plus homogène comprenant les 36 autres projets, d'envergure plus modeste**.

Les projets du panel menés par l'État présente, en termes de montant total, une plus grande dispersion avec un écart interquartile de 361 M€, cet écart s'établissant à 113 M€ pour les communes, 61 M€ pour les Départements et 55 M€ pour les Régions (cf. graphique 2).

Graphique 2 : Répartition des projets ayant fait l'objet d'une réponse selon leur montant total et leur montant d'investissement (en M€ H.T.)



Source : Mission d'après les réponses à l'enquête.

L'analyse menée par la mission, dans le cadre de cette enquête, s'est articulée autour de quatre thématiques :

- les délais de réalisation du projet : quels ont été les délais de réalisation du projet et dans quelle mesure le calendrier contractuel a-t-il été respecté ?
- la qualité et la performance opérationnelle du projet : dans quelle mesure les objectifs de qualité et de performance assignés au projet ont-ils été atteints ?
- le coût global du projet : dans quelle mesure le coût du projet a-t-il été respecté et les intérêts économiques de la personne publique préservés ?
- la satisfaction des porteurs de projet par rapport à ce mode de commande publique : les porteurs de projet remobiliseraient-ils ce mode de réalisation ?

La trame de l'enquête figure en pièce jointe à cette annexe.

2.2. Le délai de réalisation s'est établi à 35 mois en moyenne, soit un retard de 2 mois par rapport au délai prévu par les contrats, mais la responsabilité des titulaires dans ce retard n'est que partielle

Parmi les 41 projets ayant fait l'objet de réponses dans le cadre de l'enquête, il n'a été possible d'exploiter les informations relatives aux délais des projets que pour 34 d'entre eux, 1 projet en étant à la phase de procédure de passation du marché, 2 projets étant en phase de travaux et les informations n'ayant pas été communiquées pour 4 autres projets.

2.2.1. Le délai moyen entre l'avis d'appel public à la concurrence et la livraison du projet s'est élevé, en moyenne, à 57 mois dont 22 mois de procédure de passation et 35 mois de réalisation

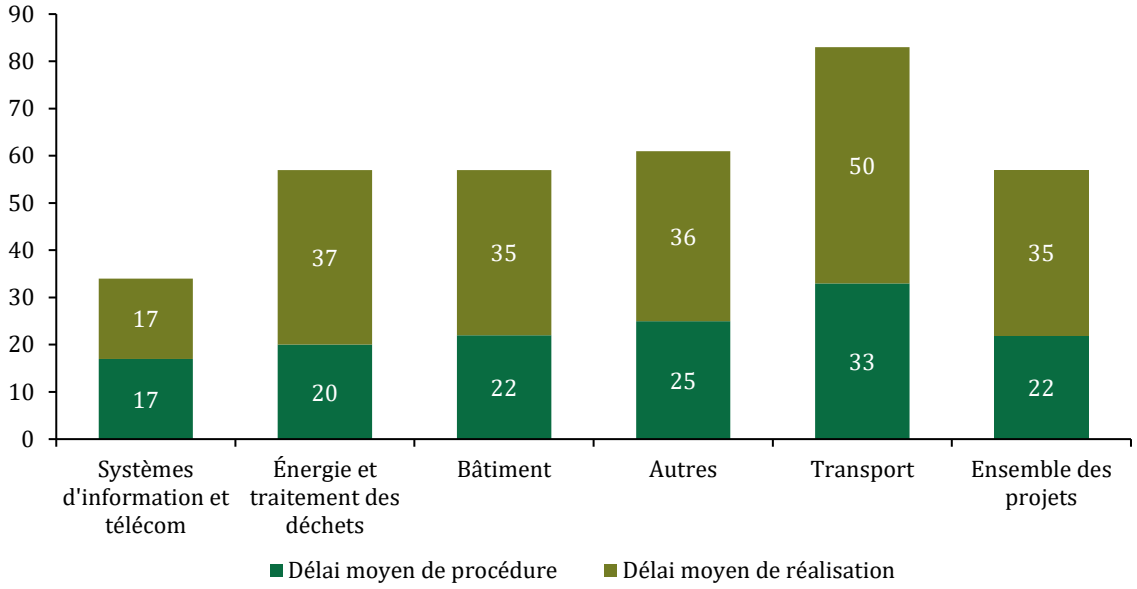
Sur ce périmètre de 34 projets, **le délai moyen de la procédure de passation**[17] **s'est élevé à 22 mois et le délai moyen de réalisation**[18] **à 35 mois, soit un délai entre l'avis d'appel public à la concurrence (AAPC) et la livraison du projet de 57 mois, avec des disparités selon le type de projets** (cf. graphique 3) :

- 17 mois de délai moyen de procédure et 17 mois de délai moyen de réalisation pour les systèmes d'information et les réseaux de télécommunication ;
- 20 mois de délai moyen de procédure et 37 mois de délai moyen de réalisation pour les projets relatifs à l'énergie et au traitement des déchets ;
- 22 mois de délai moyen de procédure et 35 mois de délai moyen de réalisation pour les bâtiments ;
- 25 mois de délai moyen de procédure et 36 mois de délai moyen de réalisation pour les autres projets ;
- et 33 mois de délai moyen de procédure et 50 mois de délai moyen de réalisation pour les infrastructures de transport.

[17] Ici, le délai de la procédure de passation s'entend comme le délai entre la date de publication de l'avis d'appel public à la concurrence (AAPC) et la date de signature du contrat.

[18] Ici, le délai de réalisation s'entend comme le délai entre la signature du contrat et la livraison du projet.

Graphique 3 : Délais moyens de procédure et de réalisation des contrats et marchés de partenariat de l'enquête par type de projets (en mois)

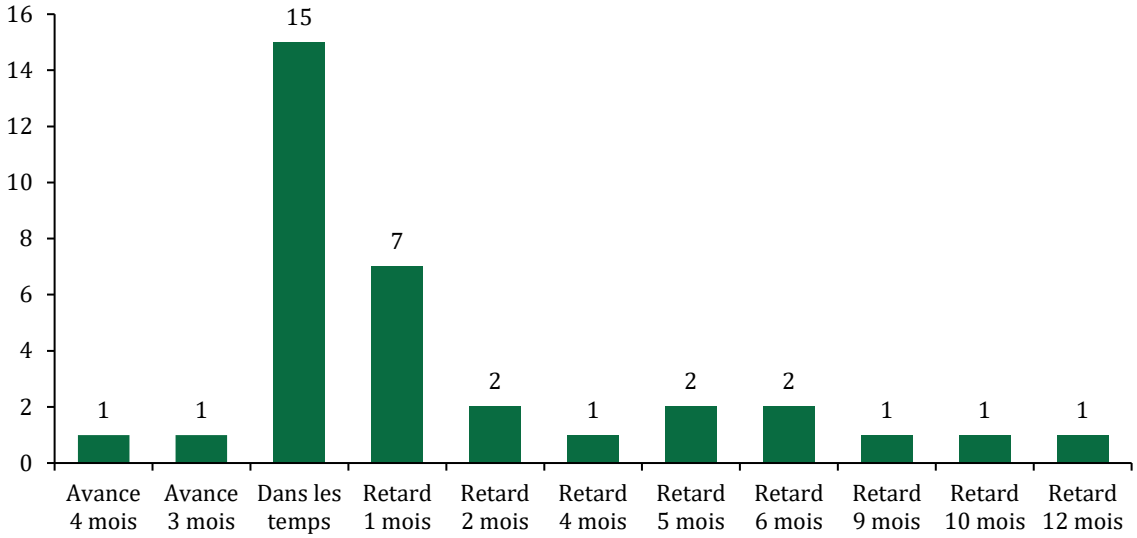


Source : Mission d'après les réponses à l'enquête.

2.2.2. Le projet a été livré dans les temps dans 50 % des cas et avec moins d'un mois de retard dans 71 % des cas, les retards ne relevant que partiellement de la responsabilité des titulaires

La moitié des projets, à savoir 17 projets sur 34, ont été livrés en avance ou dans les temps alors qu'un retard faible, de l'ordre d'un mois, a été constaté pour 21 % des projets soit 7 projets. 10 autres projets enregistrent un retard plus significatif, de deux mois et plus (cf. graphique 4).

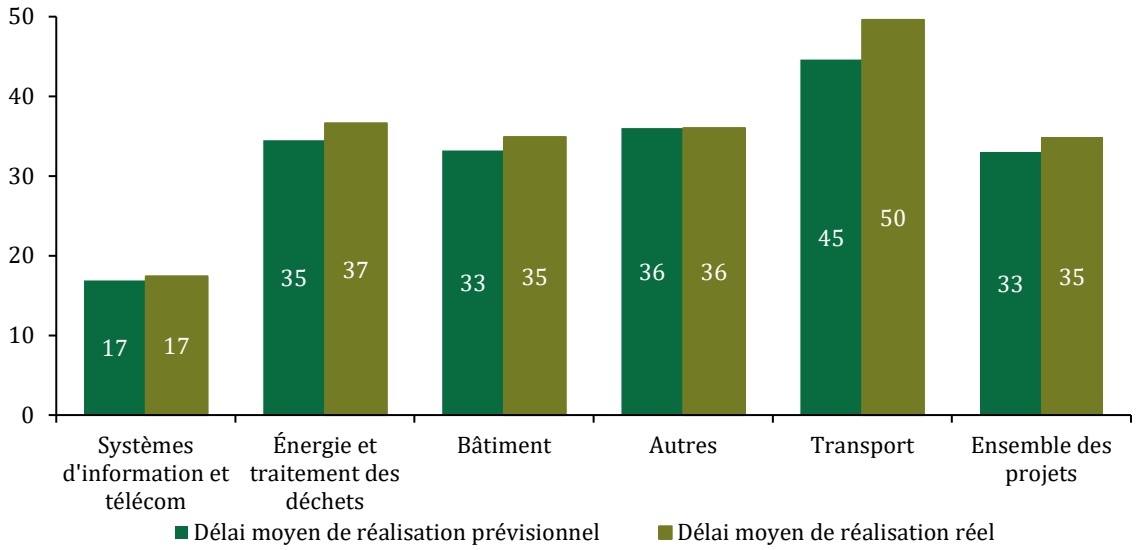
Graphique 4 : Répartition des projets par délais de livraison par rapport aux délais prévisionnels des marchés de partenariat de l'enquête



Source : Mission d'après les réponses à l'enquête.

Il est ainsi constaté un retard moyen d'un peu moins de 2 mois avec un délai prévisionnel moyen de réalisation de 33 mois et un délai de réalisation réel de 35 mois avec des retards moyens constatés plus importants sur les infrastructures de transport (cf. graphique 5).

Graphique 5 : Délais moyens de réalisation prévisionnels et réels des contrats et marchés de partenariat de l'enquête par type de projets (en mois)



Source : Mission d'après les réponses à l'enquête.

Il convient toutefois de relever **certains commentaires des répondants nuançant l'avantage des livraisons anticipées mais aussi la responsabilité des titulaires dans les retards constatés**. Dans le cas du projet livré avec 4 mois d'avance, la personne publique met en évidence l'insistance du titulaire pour *« avancer la date de réception du bâtiment et accélérer la mise en loyer malgré les réserves ».*

Quant aux retards, la responsabilité du titulaire apparaît partielle voire minoritaire pour les retards les plus importants :

- pour le bâtiment scolaire d'une commune livré avec 12 mois de retard et un pôle énergie d'un centre hospitalier livré avec 6 mois de retard, les travaux ont fait face à des causes légitimes de retard telles que la crise sanitaire ou le retard de livraison du bâtiment principal[19] de l'hôpital ;
- pour le projet routier de l'État ayant connu un retard de 10 mois et un grand projet bâtimentaire d'un ministère de l'État livré avec 6 mois de retard, une part est aussi imputable aux *« agissements de l'État » ou « à des modifications du programme fonctionnel initial demandées par l'administration au titulaire »* ;

En revanche, pour le bâtiment judiciaire de l'État ayant été réceptionné avec 9 mois de retard, le délai est *« essentiellement dû à l'interruption de l'opération causée par les recours déposés contre le contrat qui ont empêché le déblocage des prêts bancaires jusqu'à la purge des contentieux en appel ».* Ce risque étant porté par le titulaire, l'entrée en loyers a été différée en conséquence et un avenant au contrat a été conclu.

[19] Projet hors contrat de partenariat.

2.3. La qualité et la performance des projets mis en œuvre par un contrat ou marché de partenariat sont conformes aux attentes pour près de 90 % des projets de l'enquête

2.3.1. La mise en service ne s'est accompagnée qu'au plus de réserves mineures pour 87 % des projets

Sur les 41 projets étudiés, les nombres de réserves majeures et de réserves mineures soulevées à la mise en service ont été renseignés pour 31 projets.

À la livraison, 45 % des projets, soit 14 projets, ont été livrés sans réserve et 42 %, soit 13 projets, uniquement avec des réserves mineures (cf. tableau 7).

Tableau 7 : Répartition des projets de l'enquête selon les réserves constatées à la livraison

Projets selon les réserves à la mise en service	Nombre de projets concernés
Projets sans réserve majeure ou mineure	14
Projets sans réserve majeure mais avec des réserves mineures	13
Projets avec réserves majeures et mineures	4
TOTAL	**31**

Source : Mission d'après les réponses à l'enquête.

Il demeure que la livraison s'est accompagnée de réserves majeures pour 4 projets :

- 1 réserve majeure et 3 200 réserves mineures pour un grand projet énergétique d'un établissement public relevant de l'État représentant un investissement de 273 M€ H.T. ;
- 2 réserves majeures et 12 056 réserves mineures pour un bâtiment judiciaire de l'État représentant un investissement de 725 M€ H.T. ;
- 28 réserves majeures et 18 réserves mineures pour un système d'information multimodal porté par une Région représentant un investissement de 0,5 M€ H.T. ;
- 350 réserves majeures et 3 200 réserves mineures pour un bâtiment d'université représentant un montant d'investissement de 42 M€ H.T.

2.3.2. Les contrats et marchés de partenariat, qui prévoient quasi systématiquement des objectifs de performance, les ont atteints dans environ 90 % des cas

Parmi les 41 projets ayant fait l'objet de réponses dans le cadre de l'enquête, des objectifs de performance ont été renseignés pour 38 projets, un projet étant en phase de procédure de passation, un projet n'ayant pas prévu d'objectif de performance et un répondant n'ayant pas rempli les items de cette thématique.

Des objectifs de performance énergétique ont été prévus dans les contrats de 33 projets, avec une évaluation de l'atteinte de ces objectifs pour 30 projets, et d'autres types d'objectifs de performance pour 29 projets, avec une évaluation de l'atteinte de ces objectifs pour 27 projets (cf. tableau 8).

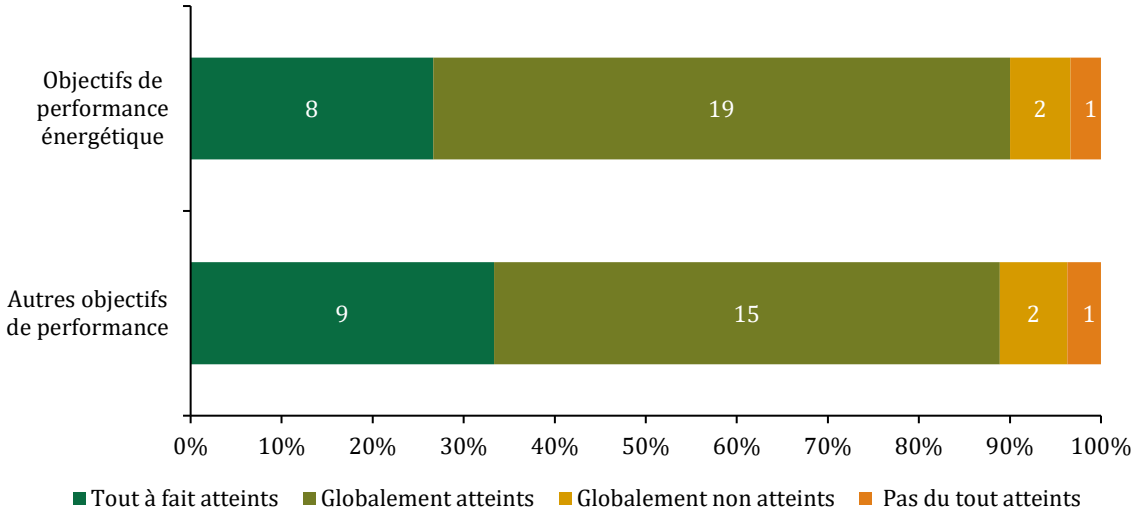
Tableau 8 : Exemples d'objectifs de performance par type de projet

Type de projets	Objectifs de performance énergétique	Autres objectifs de performance
Bâtiment	◆ réduction des consommations énergétiques et de fluide par rapport à une année de référence (de 20 % à 42 %) ; ◆ réduction des émissions de gaz à effet de serre ; ◆ taux de recours aux énergies renouvelables ; ◆ conformité aux normes environnementales (RE2020, RT2012…) ; ◆ obtention d'une certification haute qualité environnementale ou de labels environnementaux ; ◆ production photovoltaïque.	◆ disponibilité des fonctions, équipements et locaux ; ◆ réactivité de la maintenance (délais de traitement et d'intervention) ; ◆ état du bâti et des équipements ; ◆ présence sur site et respect des horaires ; ◆ critères de résultats des prestations de service (accueil, distribution du courrier, nettoyage, restauration, gardiennage…) ; ◆ qualité du pilotage et du suivi des opérations.
Énergie et traitement des déchets	◆ taux de recours aux énergies renouvelables ; ◆ réduction des consommations d'énergie ; ◆ augmentation du rendement sur pouvoir calorifique intérieur.	◆ disponibilité des installations, continuité et autonomie de fonctionnement des installations ; ◆ délai d'intervention ; ◆ disponibilité des données d'exploitation.
Transport	-	◆ délai moyen d'intervention sur équipement ; ◆ attente au péage.
Aménagement urbain	◆ réduction des consommations d'énergie.	◆ taux de réparation.
Systèmes d'information et télécommunications	-	◆ disponibilité et continuité du service ; ◆ performance technique du système (temps de réponse et évolution dans le temps) ; ◆ délai de résolution des anomalies constatées ; ◆ taux de couverture de la population ; ◆ assistance à la commercialisation du système.

Source : Mission d'après les réponses à l'enquête.

D'après les porteurs de projet interrogés, **les objectifs sont tout à fait atteints ou globalement atteints pour 90 % des projets en ce qui concerne les objectifs de performance énergétique et pour 89 % des projets pour les autres objectifs de performance** (cf. graphique 6). Alors que l'ensemble des projets non bâtimentaires ont atteint les objectifs qui leur étaient assignés, les projets de bâtiment respectent, au moins globalement, les cibles fixées dans 87 % des cas en matière de performance énergétique et 82 % des cas en ce qui concerne les autres objectifs de performance.

Graphique 6 : État de l'atteinte des objectifs prévus dans les contrats et marchés de partenariat de l'enquête



Source : Mission d'après les réponses à l'enquête.

Si les porteurs de projet signalent l'importance des indicateurs de performance dans le pilotage du contrat, l'enquête a été, pour eux, l'occasion d'évoquer plusieurs enjeux relatifs à ces objectifs. Deux porteurs signalent ainsi la complexité à positionner les cibles à atteindre, une cible s'avérant peu ambitieuse *a posteriori* pour une Région[20] et, à l'inverse, inatteignable par le prestataire pour deux projets portés par un ministère et un conseil départemental[21]. Ils sont aussi trois porteurs de projet à mettre en évidence les difficultés à mesurer les résultats, les marges interprétatives des clauses contractuelles de performance et la charge de pilotage de cette dimension performancielle.

2.4. Les contrats et marchés de partenariat de l'enquête se caractérisent par des coûts conformes à ceux prévus au contrat pour 82 % d'entre eux et un impact marginal des autres clauses financières

2.4.1. 82 % des projets ont respecté les coûts prévus au contrat et pour les autres projets, le dépassement s'est élevé à 7,4 % du coût initial total du contrat

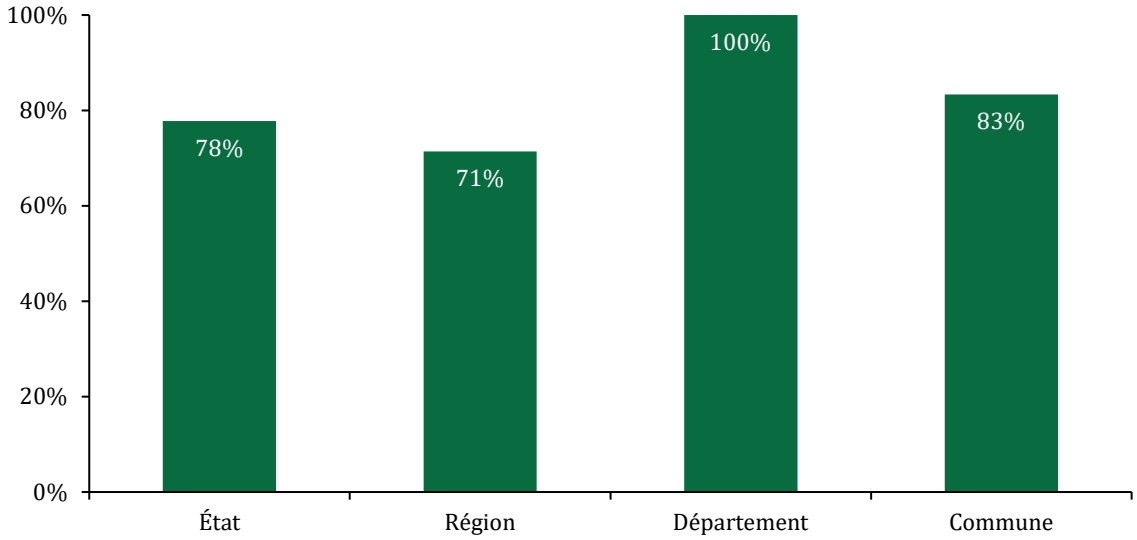
Le coût initial du contrat ou marché de partenariat a été tenu pour 82 % des projets, soit 31 projets et a, en revanche, été dépassé pour 7 projets. Un dépassement est ainsi constaté pour 6 projets bâtimentaires et un projet de système d'information. Cette information n'est pas disponible pour 3 projets dont le projet en phase de procédure de passation.

Alors que les projets portés par les Départements (7 projets) ont tous tenu les coûts initialement prévus au contrat, les projets menés par l'État (18 projets), les Régions (7 projets) et les communes (6 projets) affichent des taux de respect des coûts initiaux de, respectivement 78 %, 71 % et 83 % (cf. graphique 7).

[20] Des évolutions technologiques se matérialisant au cours du projet ont contribué à rendre inopérants les objectifs de performance fixé mise en place de sources LED.

[21] Pour le conseil départemental, le titulaire a sous-estimé les consommations de référence et les consommations réelles demeurent supérieures à ces références.

Graphique 7 : Taux de respect des coûts prévus au contrat par les projets selon le type de porteurs de projets



Source : Mission d'après les réponses à l'enquête.

Sur le périmètre des 38 projets pour lesquels l'indication du dépassement ou non des coûts est renseignée, le dépassement atteint 369,1 M€ H.T. soit 3,2 % du montant total des contrats ou marchés de partenariat, dont 339,0 M€ H.T. uniquement sur la phase d'exploitation d'un grand projet immobilier du ministère des armées (cf. tableau 9-projet n° 1). Sur le périmètre des 7 projets ayant connu un dépassement du coût initial, ce dépassement représente 7,4 % du coût des contrats. Hors projet n° 1, le dépassement s'élève au total à 30,1 M€ H.T. dont 18,2 M€ H.T. portant sur l'investissement.

Tableau 9 : État des dépassements des coûts initiaux sur les sept projets concernés (en M€ H.T. et en % du montant initial)

Projet	Montant initial total du marché	Dépassement du montant total	Montant initial d'investissement	Dépassement du montant d'investissement
Projet n° 1	4 690,0 M€	+339,0 M€ (+7,2 %)	1 582,0 M€	-40,0 M€ (-2,5 %)
Projet n° 2	101,6 M€	+19,5 M€ (+19,2 %)	30,7 M€	+14,0 M€ (+45,6 %)
Projet n° 3	76,1 M€	+1,6 M€ (+2,0 %)	42,1 M€	+1,2 M€ (+2,9 %)
Projet n° 4	34,3 M€	+0,2 M€ (+0,5 %)	26,6 M€	+0,7 M€ (+2,6 %)
Projet n° 5[22]	65,1 M€	+5,1 M€ (+7,8 %)	27,4 M€	+1,5 M€ (+5,5 %)
Projet n° 6	3,4 M€	+1,7 M€ (+49,5 %)	0,5 M€	+0,9 M€ (+179,1 %)
Projet n° 7	19,9 M€	+2,1 M€ (+10,5 %)	10,8 M€	-0,1 M€ (-0,5 %)
TOTAL	**4 990,4 M€**	**+369,1 M€ (+7,4 %)**	**1 720,1 M€**	**-21,8 M€ (-1,3 %)**

Source : Mission d'après les réponses à l'enquête.

Parmi les 7 projets concernés par un dépassement, il peut être noté que 6 projets ont enregistré un retard dans leur mise en service[23].

[22] Pour ce projet n° 5, le dépassement est lié à l'ajout d'un bâtiment supplémentaire dans les rénovations énergétiques à réaliser dans le cadre du contrat.

[23] Dans le champ de l'enquête, 17 projets ont connu un retard par rapport à la date de livraison prévisionnelle (cf. 2.2.2).

2.4.2. Les contrats ont prévu des clauses protégeant les intérêts économiques de la personne publique mais, leurs impacts sont marginaux, les pénalités ne représentant, par exemple que 0,1 % du montant total des contrats

L'enquête a permis d'étudier l'existence et la mise en œuvre de **trois types de clauses destinées à protéger les intérêts économiques de la personne publique** :

- les **clauses de refinancement** clarifiant les possibilités de renégociation des taux d'intérêt des emprunts contractés pour financer le projet et les modalités de partage des gains entre la personne publique et le titulaire ;
- les **clauses de test de marché ou de *benchmark*** qui peuvent prévoir contractuellement l'ajustement du prix pour une prestation d'exploitation, au cours de l'exécution du contrat, par comparaison avec la réalité du marché ainsi que le lancement d'un appel d'offres par le titulaire pour sélectionner le sous-traitant en charge de la prestation ;
- et les **clauses de pénalités** en cas de non-atteinte des objectifs de performance.

En premier lieu, il a été précisé l'existence ou l'absence d'une **clause de refinancement** pour 36 projets : 22 contrats, soit **61 % des contrats, ont prévu ce type de clause** à l'inverse de 14 autres contrats, soit 39 %. Ce type de clause a été prévu dans des contrats tout au long de la période 2008-2024 par tous les types de porteurs de projet et dans les secteurs du bâtiment, du transport et de l'énergie.

Un refinancement a été effectivement mis en œuvre pour quatre projets conclus en 2011 ou 2012, tous de nature bâtimentaire, trois projets étant portés par l'État et le dernier par une Région. Cette démarche de renégociation des taux d'intérêt a abouti à des gains allant de 0,4 M€ à 83,3 M€ sur la durée de contrat pour la personne publique, représentant entre 0,4 % à 4,4 % du montant total du contrat.

En second lieu, **des clauses de test de marché ou de *benchmark* n'ont été intégrées au contrat que pour quatre projets sur 33 réponses exploitables, soit 12 % des réponses**. Les quatre projets concernés sont de nature bâtimentaire, deux projets étant portés par l'État et les deux autres par un Département. D'après les réponses apportées à l'enquête, ces clauses ont été effectivement mobilisées pour les prestations de maintenance d'un projet se traduisant par des mises en concurrence des prestations tarifées par le titulaire avec un résultat *« presque toujours en défaveur du PPPiste »* et donc favorable à la personne publique.

En troisième lieu, **le non-respect des objectifs de performance a engendré, lors des phases d'exploitation, l'application de pénalités à hauteur de 15,1 M€ répartis entre 18 projets.** Quatre projets totalisent à eux seuls 13,1 M€ soit 87 % des pénalités :

- un grand projet énergétique d'un établissement public relevant de l'État ;
- un bâtiment judiciaire porté par le ministère de la justice ;
- un bâtiment du ministère des armées ;
- et un projet d'amélioration de la performance énergétique d'un ensemble de lycées au sein d'une région.

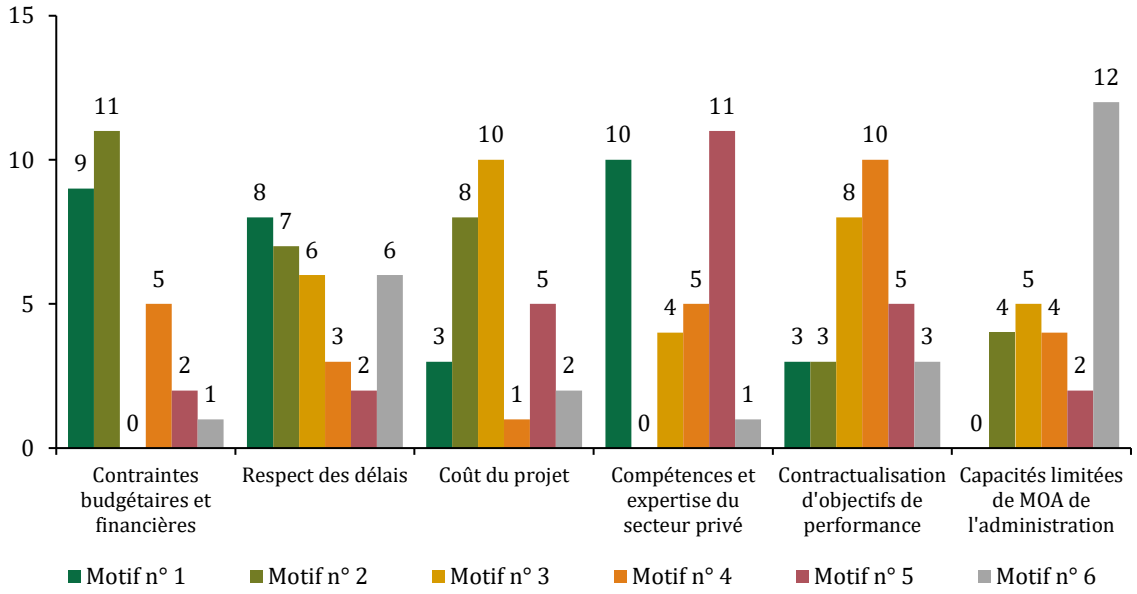
Les pénalités appliquées représentent de l'ordre de 0,1 % du coût total des contrats dans le périmètre de l'enquête (11,7 Md€ H.T.) ou du coût total des contrats ayant donné lieu à des pénalités (10,3 Md€ H.T.). Si l'impact économique de l'application de pénalités semble, par conséquent, marginal, les pénalités ont été plus significatives pour deux projets :

- 3,4 % du coût total de contrat pour le projet d'amélioration de la performance énergétique d'un ensemble de lycées au sein d'une région ;
- 0,7 % du coût total du contrat de mise en place d'un système d'information multimodal porté par une Région.

2.5. Tout en reconnaissant le respect des délais et des coûts, 46 % des porteurs de projet n'envisageraient plus un recours à un marché de partenariat du fait de sa complexité et de sa rigidité

Sur le panel des répondants, **le premier motif de recours au contrat ou marché de partenariat se révèle être les contraintes budgétaires et financières de la personne publique**, ce motif figurant à neuf reprises en première position et à dix reprises en seconde position pour une position moyenne de priorité de 2,4 sur 6. **Le respect des délais et le coût du projet viennent ensuite** avec une position moyenne de 3,1 sur 6. Les compétences et l'expertise du secteur privé et la contractualisation d'objectifs de performance constituent des motifs moins prioritaires de recours à cette forme de commande. Ce sont les capacités limitées de maîtrise d'ouvrage (MOA) qui ont été considérées comme le motif de recours le moins prégnant par les porteurs de projet du fait d'un positionnement moyen de 4,5 sur 6 en ordre de priorité (cf. graphique 8).

Graphique 8 : Motifs de recours au contrat ou marché de partenariat par ordre de priorité (du motif n° 1 le plus prioritaire au motif n° 6 le moins prioritaire)



Source : Mission d'après les réponses à l'enquête.

Il peut être constaté une hétérogénéité des motifs de recours au contrat ou marché de partenariat selon le type de porteur de projet. **Les aspects budgétaires et financiers semblent, en effet, prédominants en ce qui concerne l'État alors que les collectivités locales apparaissent plus sensibles au respect des délais** (cf. tableau 10).

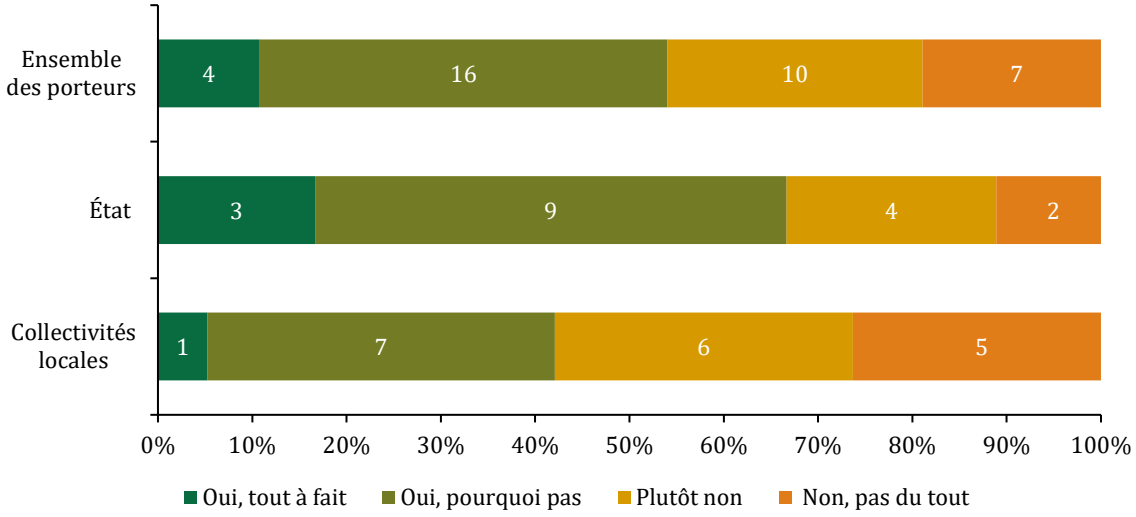
Tableau 10 : Motifs de recours au contrat ou marché de partenariat par type de porteur

N° motif	État	Collectivité locale
Motif n° 1	Contraintes budgétaires et financières	Respect des délais
Motif n° 2	Coût du projet	Contraintes budgétaires et financières
Motif n° 3	Compétences et expertise du privé	Contractualisation des objectifs
Motif n° 4	Respect des délais	Compétences et expertise du privé
Motif n° 5	Contractualisation des objectifs	Coût du projet
Motif n° 6	Capacités limitées de MOA	Capacités limitées de MOA

Source : Mission d'après les réponses à l'enquête.

Dans ce contexte de recours à ce type de marchés de la commande publique, **54 % des porteurs de projet interrogés auraient, à nouveau, recours à un marché de partenariat** vs. 46 % qui ne remobiliseraient pas ce vecteur. Ces statistiques diffèrent en fonction du type de porteur de projet. **Si 67 % des porteurs de projet relevant de l'État pourraient faire, de nouveau, appel aux marchés de partenariat, ils ne sont plus que 42 % quand il s'agit de collectivités locales** (cf. graphique 9).

Graphique 9 : Évaluation du souhait des porteurs de projet de remobiliser un marché de partenariat



Source : Mission d'après les réponses à l'enquête.

En synthèse, si les porteurs de projet soulignent le respect des délais, de la trajectoire budgétaire et l'atteinte des objectifs en matière de performance et d'état des biens produits dans le cadre des contrats et marchés de partenariat, ils en pointent la grande complexité, le coût élevé ainsi que la rigidité contractuelle et financière (cf. tableau 11).

Tableau 11 : Points forts et points d'attention mentionnés par les porteurs de projet

Points forts / d'attention	État	Collectivités
Points forts	◆ transfert de risque vers le titulaire ; ◆ sécurisation de la trajectoire budgétaire ; ◆ mobilisation de financement non budgétaire.	◆ respect des délais ; ◆ respect des attendus en matière de performance, grâce notamment à des solutions (énergétiques) innovantes ; ◆ maintien des bâtiments et équipement en bon état dans la durée.
Points d'attention	◆ complexité, notamment contractuelle par rapport aux marchés globaux ; ◆ rigidification des budgets de fonctionnement ; ◆ rigidité contractuelle restreignant la concurrence et les possibilités de modifications.	◆ coût élevé par rapport aux marchés globaux, notamment du fait du coût de financement ; ◆ nécessité de mobiliser des assistances externes juridiques et financières ; ◆ risque de perte de compétence et de capacités de maîtrise d'ouvrage pour la personne publique ; ◆ peu de plus-value si la personne publique dispose des capacités de maîtrise d'ouvrage en interne.

Source : Mission d'après les réponses à l'enquête.

Ces points forts et points d'attention les amènent, en conséquence, à recommander la mise en place systématique d'une équipe dotée en effectifs et en compétences juridiques, financières et techniques pour assurer le suivi des contrats et le recours à cette forme de commande publique pour des projets complexes, innovants ou répondant à des attentes performancielles élevées.

3. Les contrats et marchés ont fait la preuve de leur efficacité dans les secteurs universitaires, ferroviaires et pénitentiaires mais leur efficience, par rapport aux autres modes de réalisation, n'est pas démontrée pour les projets bâtimentaires

Dans cette partie, la mission présente les **résultats de l'analyse comparative de performance entre** projets d'investissement public mis en œuvre par **contrat ou marché de partenariat**, d'une part, et par **d'autres types de commande publique**, d'autre part, conformément à la lettre de mission.

Cette analyse s'appuie sur des études cas couvrant **trois secteurs** au sein desquels les porteurs de projet ont été identifiés conjointement avec Fin Infra :

- l'**enseignement supérieur** avec les universités de Lille et Aix-Marseille (cf. 3.1 et 3.2) ;
- le **secteur ferroviaire** avec SNCF Réseau (cf. 3.3) ;
- et le **secteur pénitentiaire** avec la direction de l'administration pénitentiaire (cf. 3.4).

Pour chacun de ces secteurs, l'échantillon de projets étudiés comprend, dans la mesure du possible, des **infrastructures similaires en matière de dimensionnement, d'activité accueillie ou réalisée et de période de construction** mais ayant mobilisé des types de commande publique différents (parmi lesquels le contrat ou le marché de partenariat).

Il demeure que les enseignements de cette analyse comparative ne peuvent être généralisés du fait **des limites liées notamment** :

- aux **biais d'échantillonnage** et à la **représentativité et comparabilité variables** des projets ;
- et au **recul temporel insuffisant** pour intégrer pleinement les **impacts des pratiques de gros entretien-renouvellement (GER) sur l'état des infrastructures**.

L'analyse menée par la mission sur cet échantillon porte sur **trois axes** :

- **les délais de réalisation du projet** : dans quelle mesure les délais de réalisation et le respect des délais contractuels varient-ils en fonction du type de commande publique ?
- **la qualité et la performance opérationnelle** du projet : dans quelle mesure le type de commande publique influence-t-il le niveau de qualité et de performance des infrastructures ?
- **le coût global** du projet : quelles différences de coût et écarts par rapport aux coûts prévus aux contrats peuvent-être constatés entre modes de réalisation sur l'ensemble du cycle de vie des infrastructures ?

3.1. Le patrimoine immobilier de l'université de Lille témoigne de délais de réalisation et niveaux de performance comparables entre contrat de partenariat et marché global mais de surcoûts de financement et de gestion pour les contrats de partenariat

L'université de Lille accueille 78 000 étudiants et emploie 7 200 agents. Elle dispose de 25 implantations réparties sur les départements du Nord et du Pas-de-Calais et regroupant 190 bâtiments. La superficie des terrains qu'elle occupe s'élève à 1 516 400 m^2 avec une surface de plancher de 617 922 m^2 de bâti sur une emprise au sol de 280 830 m^2. Ces terrains sont détenus à 82 % par l'État et seulement 4 % par l'université, le reste relevant d'autres acteurs, des collectivités notamment.

Le patrimoine immobilier de l'université est mobilisé à des fins d'enseignement et de recherche, respectivement à hauteur de 37 % et 21 % de ses surfaces. Les surfaces restantes relèvent d'usages administratifs et techniques notamment.

Ce patrimoine est constitué de bâtiments construits :

- avant les années 1970 pour 27 % d'entre eux ;
- au cours de la période 1970-1990 pour 35 % ;
- au cours de la période 1990-2010 pour 31 % ;
- et depuis le début des années 2010 pour 8 %.

3.1.1. Le panel de projets de l'université de Lille est constitué de douze bâtiments qui représentent 16 % des surfaces de plancher de l'université et qui ont été réalisés soit en contrat de partenariat soit en marché global

L'échantillon analysé par la mission, en ce qui concerne l'université de Lille, est constitué de huit marchés incluant douze opérations :

- **six bâtiments livrés par le biais de deux contrats de partenariat** (CP) dans le cadre du plan Campus qui imposait le recours à ce type de montage ;
- **six autres bâtiments ayant mobilisé des marchés globaux** pour renforcer l'intégration entre les différents acteurs du projet et contractualiser des objectifs de performance :
  - deux bâtiments livrés dans le cadre de marchés globaux de conception-réalisation (MCR) ;
  - un bâtiment livré dans le cadre d'un marché global de conception, réalisation, exploitation et maintenance (MCREM) ;
  - et trois bâtiments, dont un en cours de construction, dans le cadre de marchés publics globaux de performance (MPGP).

Ces douze bâtiments représentent une part significative du patrimoine de l'université : 6 % des bâtiments de l'université et 16 % des surfaces de plancher de l'université soit 98 262 m².

En revanche, le panel de projets retenus présente des **caractéristiques hétérogènes limitant la portée des comparaisons** qui sont exposées *infra*. Cette diversité se retrouve dans :

- les types d'opérations avec une rénovation énergétique, des réhabilitations avec ou non démolition, des extensions et des constructions nouvelles ;
- les activités accueillies dans les infrastructures avec des activités de recherche, d'enseignement et des activités tertiaires ;
- l'installation d'équipements spécifiques avec deux animaleries, un silo à livres ou encore la capacité d'accueillir un spectromètre à résonance magnétique nucléaire (RMN) à très haut champ ;
- et le classement ou la labellisation de certains bâtiments ou zones (cf. tableau 12).

Annexe II

Tableau 12 : Description des opérations retenues pour l'université de Lille

Nom du projet	N°	Opération	Caractéristiques particulières	Mode de réalisation	Année de livraison	Surface de plancher (m²)
CP1-Recherche	1	Construction de l'animalerie Phexmar	Bâtiment à énergie positive (BEPOS)[24] intégrant une animalerie	CP	2018	1 642
	2	Construction d'un institut de recherche en chimie Chevreul	BEPOS		2018	4 091
	3	Réhabilitation, démolition et extension de locaux tertiaires de recherche Esprit	Label « Bâtiment basse consommation Rénovation » (BBC)		2019	10 343
CP2-Formation innovation	4	Extension du pôle formation de la faculté de médecine et création d'une bibliothèque universitaire (BU)	-	CP	2016	9 072
	5	Construction d'un bâtiment de recherche Eurasport	Bâtiment intégrant une animalerie		2016	2 393
	6	Construction d'un bâtiment d'enseignement IMMD/LEA	-		2016	7 947
RMN 1,2GHz	7	Construction d'un bâtiment de recherche	Bâtiment accueillant un spectromètre labellisé *PassivHaus* pour les zones tertiaires	MCR	2021	332
Rénovation de la faculté de pharmacie	8	Rénovation énergétique de l'enveloppe d'une faculté de pharmacie	Label « Bâtiment basse consommation Rénovation »	MCR	2024	23 951
Institut universitaire de technologie (IUT) C	9	Relocalisation par construction de l'IUT C	BEPOS labellisé *PassivHaus*[25]	MCREM	2018	6 152
IUT A	10	Relocalisation par réhabilitation et extension de l'IUT A	Zones classées ATEX[26] et label « Bâtiment basse consommation Rénovation »	MPGP	2024	8 994
OncoLille	11	Construction du bâtiment de recherche OncoLille	Laboratoire de recherche bio et nanotechnologie	MPGP	2022	7 007
BU SHS	12	Restructuration et rénovation de la BU SHS	Label BBC Rénovation	MPGP	2025 (prévisionnel)	16 338
TOTAL						**98 262**

Source : Mission d'après les données de l'université de Lille.

[24] Bâtiment qui produit plus d'énergie qu'il n'en consomme pour son fonctionnement.

[25] Label allemand de performance énergétique dans les bâtiments.

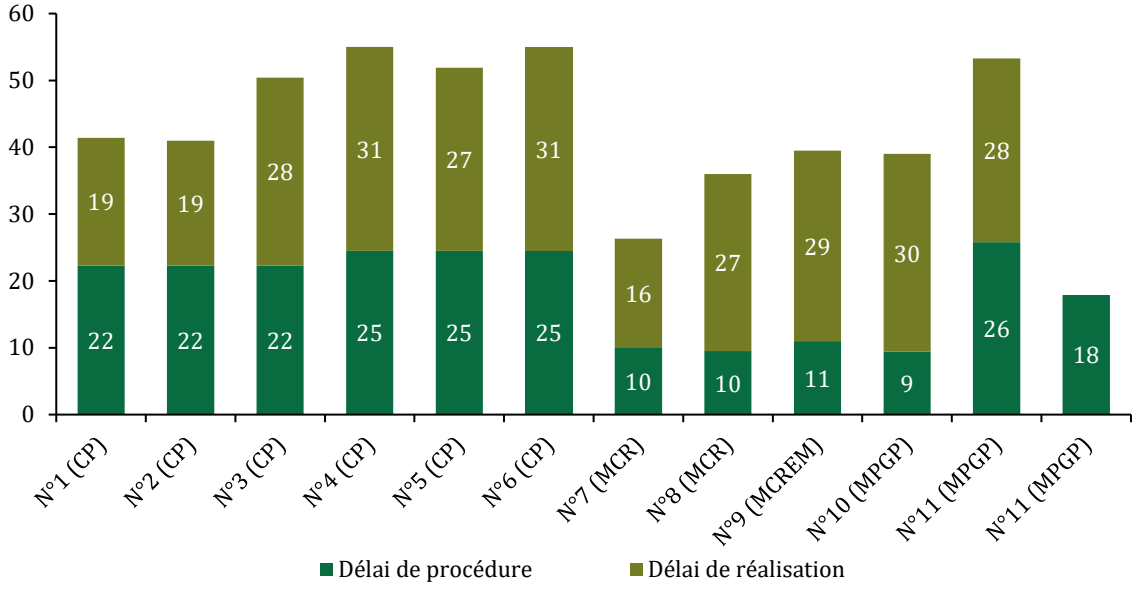
[26] Zones de travail où peuvent se former des atmosphères explosives.

3.1.2. Alors que les délais de réalisation sont similaires pour les contrats de partenariat et les marchés globaux, les procédures de passation ont été plus longues de neuf mois, en moyenne, pour les contrats de partenariat

Considérant les douze opérations du panel, le délai moyen de la procédure de passation[27] s'est élevé à 19 mois et le délai moyen de réalisation[28] à 26 mois, soit un délai entre l'AAPC et la livraison du projet de 44 mois.

La comparaison entre modalité de commande publique fait apparaître **des délais de procédure plus longs de 9 mois, en moyenne, pour les projets réalisés par un contrat de partenariat** (23 mois pour les contrats de partenariat vs. 14 mois pour les marchés globaux). **Les délais de réalisation sont, quant à eux, similaires entre les deux types de commande publique, de l'ordre de 26 mois** (cf. graphique 10).

Graphique 10 : Délais de procédure et de réalisation des opérations du panel de l'université de Lille (en mois)



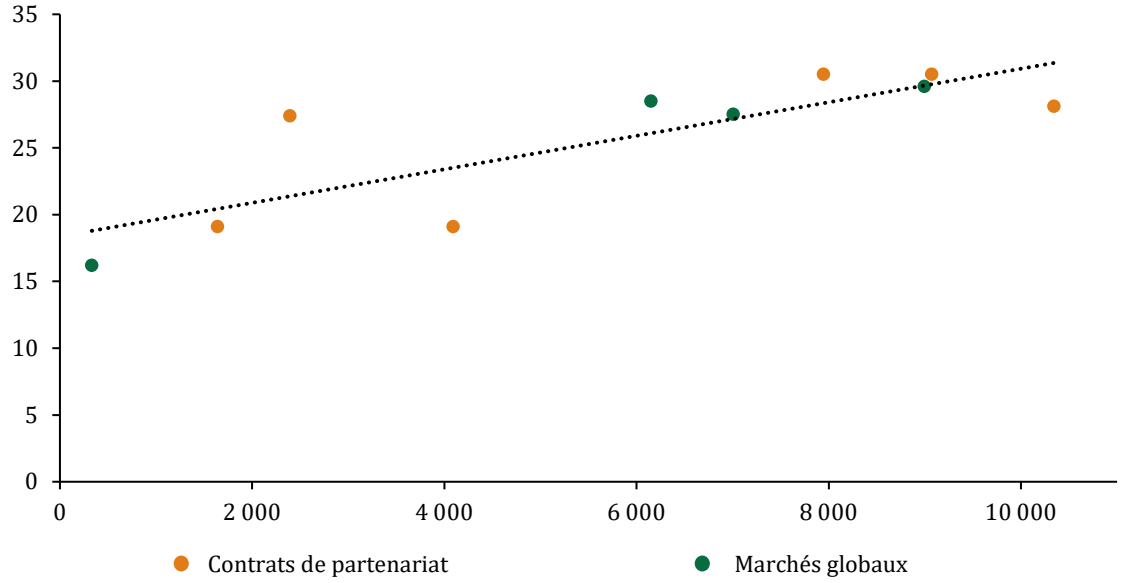
Source : Mission d'après les données de l'université de Lille.

En considérant les surfaces construites, il n'apparaît pas non plus de différence significative entre les marchés globaux et les contrats de partenariat en matière de délai de réalisation. Les marchés globaux, en vert, et les contrats de partenariat, en orange, sont répartis de manière équivalente de part et d'autre de la courbe d'interpolation représentant le délai de réalisation en fonction de la surface construite (cf. graphique 11).

[27] Ici, le délai de la procédure de passation s'entend comme le délai entre la date de publication de l'avis d'appel public à la concurrence (AAPC) et la date de signature du contrat.

[28] Ici, le délai de réalisation s'entend comme le délai entre la signature du contrat et la livraison du projet.

Graphique 11 : Délai de réalisation (en mois) en fonction de la surface de plancher (en m²)



Source : Mission d'après les données de l'université de Lille (hors projet de rénovation n° 8).

Les marchés globaux enregistrent toutefois des retards moyens légèrement plus importants que les contrats de partenariat par rapport à la date de livraison prévisionnelle. Le retard moyen est ainsi évalué à deux mois pour un marché global et un mois pour un contrat de partenariat dans le cas de l'université de Lille (cf. tableau 13).

En particulier, le seul retard constaté pour un contrat de partenariat (sept mois pour l'opération n°5) est lié à l'absence de purge du risque archéologique préventif, ce risque relevant de la personne publique. D'où une absence de retard lié aux titulaires pour les contrats de partenariat.

Alors que l'épidémie de Covid-19 et les tensions d'approvisionnement en résultant ont entravé le bon déroulement des démarches préalables et des travaux des opérations n° 7, n° 8 et n° 11, le titulaire est au moins partiellement responsable des retards des opérations n° 9 et n° 10 d'après l'université de Lille. À ce titre, une pénalité de retard de 148 500 € a été appliquée au titulaire du marché de l'opération n° 9.

Annexe II

Tableau 13 : Calendrier de réalisation des opérations retenues pour l'université de Lille

N°	Surface de plancher (en m²)	Mode de réalisation	Date de publication de l'AAPC	Date de signature du contrat	Délai de procédure (en mois)	Date de livraison prévisionnelle	Date de livraison constatée	Délai de réalisation (en mois)	Avance ou retard (en mois)
1	1 642	CP	18/12/2014	28/10/2016	22	31/05/2018	31/05/2018	19	0
2	4 091					31/05/2018	31/05/2018	19	0
3	10 343					01/03/2019	01/03/2019	28	0
4	9 072	CP	09/12/2011	23/12/2013	24	30/06/2016	08/07/2016	30	0
5	2 393					01/09/2015	05/04/2016	27	7
6	7 947					30/06/2016	08/07/2016	30	0
7	332	MCR	04/09/2019	06/07/2020	10	16/07/2021	10/11/2021	16	4
8	23 951	MCR	26/02/2021	13/12/2021	10	02/11/2023	28/02/2024	27	4
9	6 152	MCREM	17/05/2015	15/04/2016	11	27/06/2018	31/08/2018	29	2
10	8 994	MPGP	19/02/2021	01/12/2021	9	05/04/2024	21/05/2024	30	2
11	7 007	MPGP	07/02/2018	02/04/2020	26	30/06/2022	19/07/2022	28	1
12	16 338	MPGP	03/12/2021	02/06/2023	18	15/12/2025	-	N.A. (Non applicable)	N.A.

Source : Mission d'après les données de l'université de Lille.

3.1.3. La forme de marché public mobilisée n'a que peu d'impacts sur la qualité des infrastructures, leur performance énergétique et la performance des prestations d'exploitation délivrées par le titulaire

Sur les onze bâtiments livrés, l'université n'a pas constaté, à leurs mises en service respectives, de réserve majeure et **sur l'ensemble de ces projets, l'université indique n'avoir émis que des réserves mineures *« d'usage sur le fonctionnement et le parachèvement »*, quel que soit le type de marchés utilisés.** Ni les résultats d'audit technique fournis à la mission ni les visites terrain n'ont pointé de défaut majeur quant à l'état des infrastructures à la date de mission, sachant que les bâtiments se situent au début de leur cycle d'exploitation.

En matière de suivi de la performance au cours de l'exploitation, les objectifs de performance énergétiques sont similaires entre les différents projets et concentrés autour des enjeux de réduction des consommations de fluides et énergies pour le chauffage, l'eau chaude sanitaire, le rafraîchissement, la climatisation technique, le fonctionnement des auxiliaires, l'éclairage et les appareils techniques. **Ces objectifs de performance sont considérés comme globalement tenus par l'université de Lille à l'exception de quelques indicateurs sur des projets menés en contrat de partenariat et marché global.** Il peut aussi être noté l'application des *boni* maximaux pour les deux contrats de partenariat en 2023 en lien avec le dépassement des objectifs contractuels. Les résultats sont conformes aux exigences fixées par des labels et certifications pour huit bâtiments, trois en contrat de partenariat et cinq en marché global. (cf. tableau 14).

La performance d'exploitation est aussi appréciée par l'université de Lille à travers les délais d'intervention des prestataires et le respect des plans de maintenance et de GER. Si **la qualité et la performance des ouvrages sont qualifiées de *« bonnes par les utilisateurs et les services techniques »*, indépendamment de la forme de marché mobilisée sur ce panel de projets**, la qualité des prestations proposées dans la cadre du contrat de partenariat des projets n° 1, n° 2 et n° 3 est en retrait et expose le titulaire à des pénalités importantes (cf. tableau 15).

Sur le panel, si un léger avantage comparatif pouvait être donné aux contrats de partenariat sur la performance énergétique compte tenu du dépassement des objectifs, la tendance s'inverserait en considérant la performance d'exploitation. **Ainsi, le mode de réalisation n'apparaît pas comme un facteur majeur influençant les objectifs de performance retenus et leur niveau d'atteinte.**

Annexe II

Tableau 14 : Objectifs de performance énergétique des opérations retenues pour l'université de Lille et état de leur atteinte

N°	Mode de réalisation	Principaux objectifs et cibles de performance énergétique	Certifications des infrastructures	Évaluation de l'atteinte des objectifs de performance énergétique
1	CP	-	◆ BEPOS	-
2	CP	◆ volume de fluides et énergies pour le chauffage, l'eau chaude sanitaire, le rafraîchissement, la climatisation technique, le fonctionnement des auxiliaires, l'éclairage et les appareils techniques selon des variables d'ajustement avec *boni* en cas de surperformance et *mali* en cas de sous-performance.	◆ BEPOS	◆ consommations énergétiques inférieures de 12 % pour un bâtiment et 29 % pour l'autre aux références en 2023 ; ◆ application du plafond de *boni* de 7 000 € pour le titulaire en 2023.
3	CP		◆ BBC Rénovation	
4	CP		-	◆ consommations énergétiques inférieures de 8 % et 19 % aux références pour deux bâtiments et supérieures de 5 % pour un bâtiment en 2022 ; ◆ application de *boni* à hauteur de 3 500 € en 2022 ; ◆ consommations énergétiques inférieures de 25 %, 31 % et 28 % aux références pour les trois bâtiments en 2023 ; ◆ application du plafond de *boni* de 12 000 € en 2023.
5	CP		-	
6	CP		-	
7	MCR	◆ objectifs performanciels à la livraison en matière de consommations énergétiques et de fluides, confort visuel, confort thermique, confort acoustique, qualité sanitaire et recours à des matériaux durables et locaux.	◆ *PassivHaus*	◆ objectifs considérés comme atteints.
8	MCR	◆ volume de fluides et énergies pour le chauffage, l'eau chaude sanitaire, le rafraîchissement, la climatisation technique, le fonctionnement des auxiliaires et l'éclairage (réduction de 40 %).	◆ BBC Rénovation	N.A. (bâtiment en rodage).
9	MCREM	◆ consommations de chauffage et d'eau chaude sanitaire avec leurs auxiliaires	◆ BEPOS *PassivHaus*	◆ consommations supérieures de 68 % à la référence en chauffage et inférieures de 62 % en eau chaude sanitaire en 2023 ; ◆ neutralisation du *bonus*/*malus* en 2023 ; ◆ *« bâtiment démonstrateur, le plus performant de l'université »*.

Annexe II

N°	Mode de réalisation	Principaux objectifs et cibles de performance énergétique	Certifications des infrastructures	Évaluation de l'atteinte des objectifs de performance énergétique
10	MPGP	◆ volume de fluides et énergies (réduction de 40 %) ; ◆ objectifs performanciels sur le confort thermique, la qualité sanitaire et le recours à des matériaux durables et locaux.	◆ BBC Rénovation	N.A. (bâtiment en rodage).
11	MPGP	◆ volume de fluides et énergies pour le chauffage, l'eau chaude sanitaire, le rafraîchissement, la climatisation technique, le fonctionnement des auxiliaires, l'éclairage et les appareils techniques.	-	◆ consommations inférieures de 48 % en chauffage, 34 % en éclairage et 26 % ventilation par rapport aux références mais supérieures de 104 % en ce qui concerne la consommation d'eau en 2023-2024.
12	MPGP	N.D.	◆ BBC Rénovation	N.A. (bâtiment en construction).

Source : Mission d'après les données de l'université de Lille.

Tableau 15 : Objectifs de performance d'exploitation-maintenance des opérations retenues pour l'université de Lille et état de leur atteinte

N°	Mode de réalisation	Principaux objectifs et cibles de performance d'exploitation-maintenance	Évaluation de l'atteinte des objectifs de performance d'exploitation-maintenance
1	CP	◆ délai d'intervention sur défaut technique < 1h, 2h ou 4h selon criticité ; ◆ délai de remise en état provisoire < 4h, 8h ou 24h selon criticité ; ◆ délai de remise en état définitive < 48h ou 5 jours selon criticité ; ◆ taux de réalisation des opérations prévues dans le plan de GER < 10 % ; ◆ taux de réalisation des opérations prévues dans le plan de maintenance < 10 %.	◆ 99 % des actions de maintenance préventive ou règlementaire prévues réalisées ou en cours fin 2023 ; ◆ un *« service plutôt bien rendu »* mais un *« pilotage des prestations et des performances ne répondant pas totalement aux demandes du contrat »* (absence d'information sur le suivi des sinistres, convocations émises trop tardivement) ; ◆ début de l'application de pénalités en 2023 au titre de l'année 2022 et pénalités potentielles d'environ 300 000 € au titre de 2023.
2	CP		
3	CP		
4	CP		◆ *« délais d'intervention tenus »* ; ◆ *« haut niveau d'exigence »* maintenu et utilisateurs *« satisfaits tant par les fonctionnalités que par la qualité de la prestation »* ; ◆ pénalités de 3 800 € en 2023.
5	CP		
6	CP		
7	MCR	Non disponible (N.D.)	N.D.
8	MCR	N.D.	N.D.
9	MCREM	◆ disponibilité des installations avec délai de tolérance < 1h à 4h selon criticité ; ◆ respect des plans de GER et de maintenance.	◆ 100 % de réalisation de la maintenance préventive, 97 % pour la maintenance règlementaire en 2023 ; ◆ délai respecté à 93 % pour la maintenance corrective en 2023.
10	MPGP	◆ délai d'intervention sur défaut < ½h, 2h ou 4h selon criticité ; ◆ délai de remise en état provisoire < 1h, 2h ou 20h selon criticité ; ◆ délai de remise en état définitive < 8h ou 5 jours selon criticité.	N.A. (bâtiment en rodage).
11	MPGP	◆ délai d'intervention sur défaut < 2h, 6h ou 24h selon criticité ; ◆ délai de remise en état définitive < 48h ou 7 jours selon criticité ; ◆ respect des plans de GER et de maintenance.	◆ maintenance à jour sur la période 2023-2024 ; ◆ pénalités théoriques liés aux délais de 36 751 € au titre de la période 2023-2024 non appliquées.
12	MPGP	N.D.	N.A. (bâtiment en construction).

Source : Mission d'après les données de l'université de Lille.

3.1.4. Le principal impact financier différentiel identifié, à ce stade des projets, réside dans les surcoûts occasionnés par le financement privé des contrats de partenariat à hauteur de 9 % du coût d'investissement et par les frais de leur société de projet jusqu'à 13 % des redevances d'exploitation

Cette partie vise à **évaluer les équilibres économiques et financiers des différents projets bâtimentaires**[29] menés par l'université de Lille afin d'identifier un éventuel impact de la forme de commande publique mobilisée. Cette évaluation s'appuie sur les données financières contractuelles, avenants compris, en l'absence de données harmonisées à la disposition de la mission quant aux coûts effectivement constatés. L'université de Lille a précisé toutefois qu'à l'exception d'une indemnité spécifique de 583 000 €[30] allouée au titulaire du contrat du projet n° 10 dans un contexte d'inflation, les coûts constatés au cours de l'exécution étaient conformes aux termes des contrats.

En premier lieu, l'intensité concurrentielle rencontrée au cours des procédures de passation ne présente pas de différence notable entre les différents projets et modes contractuels. De trois à cinq candidats ont été retenus pour la phase de dialogue compétitif pour les douze opérations du panel et cinq titulaires différents ont été retenus *in fine* pour huit contrats passés (cf. tableau 16).

Tableau 16 : Candidatures et titulaires retenus des opérations de l'université de Lille

N°	Mode de réalisation	Nombre de candidats au dialogue compétitif	Identité des candidats	Titulaire retenu

Source : Mission d'après les données de l'université de Lille.

En second lieu, la mission a reconstitué les coûts d'investissement des différents projets sur le fondement des contrats (cf. tableau 17).

[29] Hors projet n°8 du fait de sa nature différente (rénovation de l'enveloppe d'un bâtiment).

[30] En lien avec la circulaire n° 6338/SG du Premier ministre relative à l'exécution des contrats de la commande publique dans le contexte actuel de hausse des prix de certaines matières premières en date du 30 mars 2022.

Annexe II

Tableau 17 : Coûts d'investissement, hors préfinancement, des opérations retenues pour l'université de Lille (en k€ courants H.T.)

N°	Surface de plancher (m^2)	Date de signature du contrat	Coût de pilotage du prestataire	Coût de conception	Coût de réalisation	Assurances	Garanties	Modifications[31]	Autres frais et provisions	TOTAL
[redacted]										

Source : Mission d'après les données de l'université de Lille.

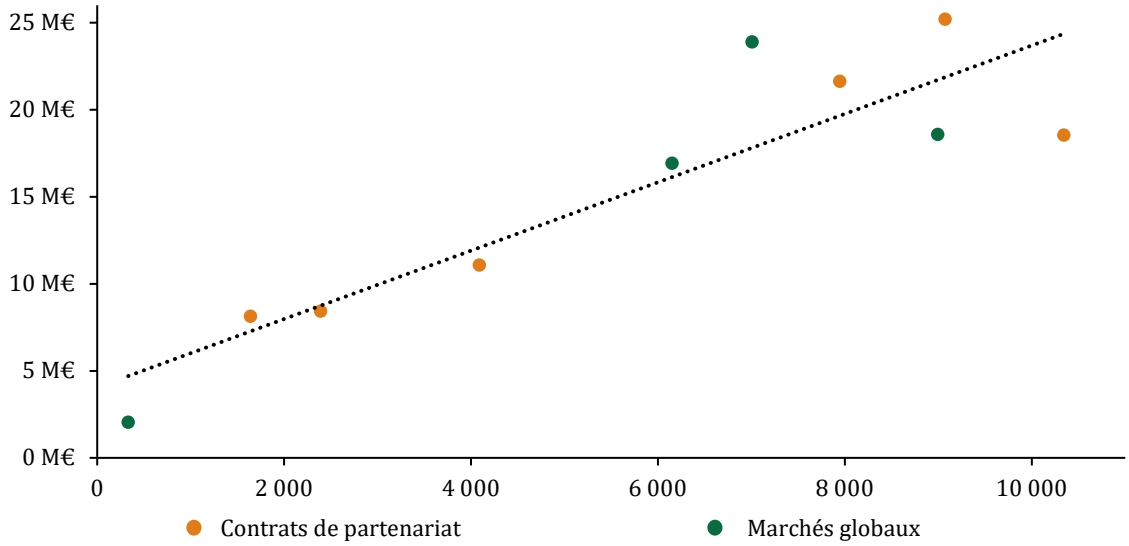
[31] Pour les marchés globaux, les modifications apportées par avenant sont intégrées directement dans les coûts de conception et réalisation.

[32] Indemnité spécifique dans le contexte d'inflation.

Ces coûts d'investissement ont été actualisés pour une date de valeur de l'année 2021 en tenant compte de l'évolution historique du taux d'inflation. Pour l'ensemble des projets considérés, les coûts d'investissement, hors assurances, garanties dont les coûts ne sont pas prévus dans les contrats des marchés globaux, se répartissent de part et d'autre d'une droite d'interpolation en fonction de la surface de plancher pour les contrats de partenariat, en orange, et les marchés globaux, en vert (cf. graphique 12).

Dans ces conditions, la mission n'identifie pas d'impact clair de la forme de marchés publics sur les coûts d'investissement.

Graphique 12 : Coûts d'investissement hors financement, assurances et garanties (en M€ H.T.) en fonction de la surface de plancher (en m²)



Source : Mission d'après les données de l'université de Lille (hors projet de rénovation n° 8).

En troisième lieu, l'ensemble des redevances annuelles de maintenance prévues par les contrats a été actualisé pour une date de valeur de l'année 2021 (cf. tableau 18). Sur le panel de bâtiments de l'université de Lille, les coûts de maintenance indexés par m² sont marqués par une forte hétérogénéité, allant de 9 € à 65 € par m².

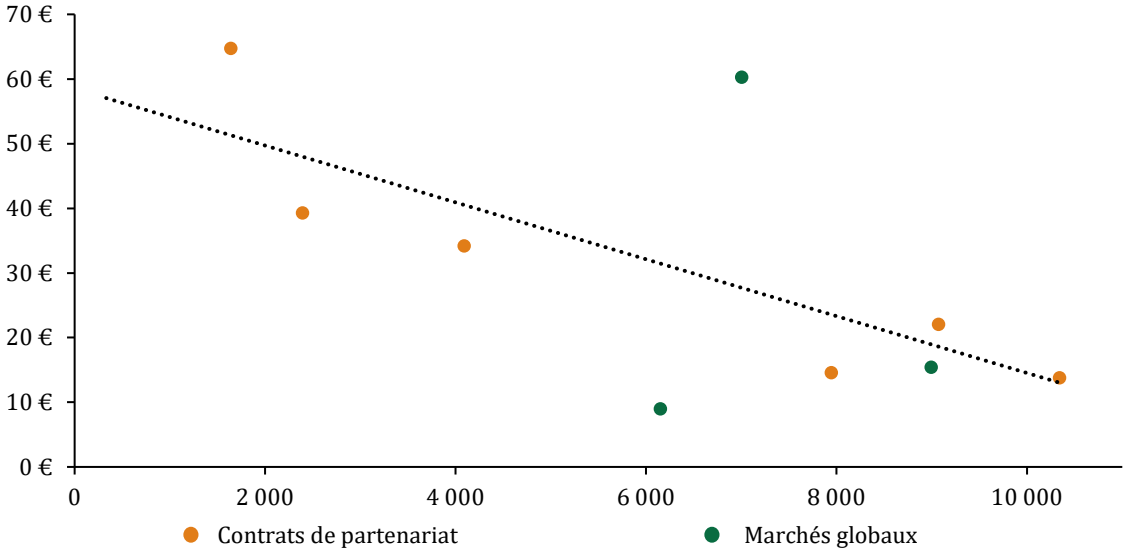
Cette hétérogénéité demeure en projetant ces coûts de maintenance par m² en fonction de la surface de plancher sans qu'une tendance claire ne soit perceptible quant à l'influence de la forme de commande publique. [redacted]

Tableau 18 : Coûts de maintenance des opérations retenues pour l'université de Lille

N°	Surface de plancher (m^2)	Date de signature du contrat	Coûts annuels de maintenance (en € constants - valeur date de contrat)	Coûts annuels de maintenance (en € constants – valeur 2021)	Coûts annuels de maintenance par m^2 (en € constants – valeur 2021/m^2)
[redacted]					

Source : Mission d'après les données de l'université de Lille.

Graphique 13 : Coûts de maintenance par m^2 (en € H.T./m^2) en fonction de la surface de plancher (en m^2)



Source : Mission d'après les données de l'université de Lille (hors projet de rénovation n° 8).

En quatrième lieu, les redevances annuelles de gros entretien-renouvellement (GER) sont nettement supérieures pour les bâtiments exploités dans le cadre d'un contrat de partenariat que pour les bâtiments exploités par le biais d'un marché global. Les coûts annuels de GER en valeur 2021 s'élèvent de 1 € à 9 € par m^2 de surface de plancher pour les projets réalisés en marché global et de 17 € à 55 € par m^2 pour les contrats de partenariat (cf. tableau 19).

Tableau 19 : Coûts de GER des opérations retenues pour l'université de Lille

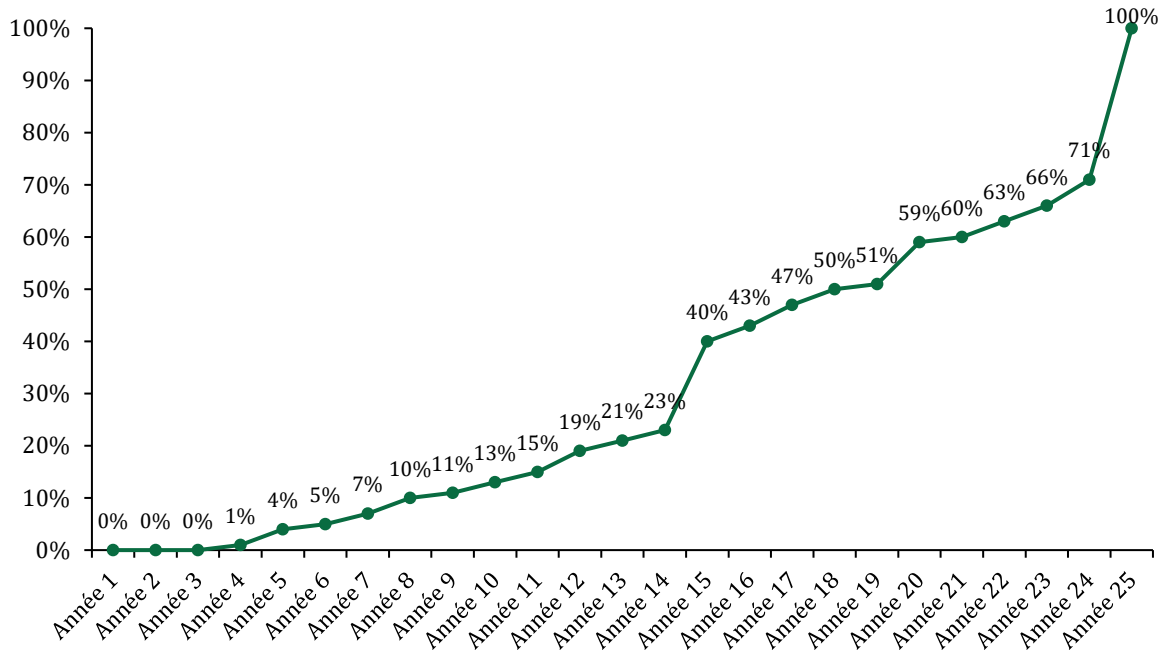
N°	Surface de plancher (m^2)	Date de livraison	Redevance annuelle de GER (en € constants – valeur 2021	Redevance annuelle de GER par m^2 (en € constants – valeur 2021/m^2)	Durée d'exploitation (en années)
[redacted]					

Source : Mission d'après les données de l'université de Lille.

Il convient cependant de mettre cet écart de coûts entre type de marchés en regard de la durée d'exploitation prévue dans les deux types de contrats.

De fait, l'analyse des coûts de GER passe par la prise en compte du cycle de vie des bâtiments et, en conséquence, la durée d'exploitation prévue au contrat. Il ressort de la trajectoire des dépenses prévue au plan de GER du projet n° 1 qu'à la moitié de la durée d'exploitation contractuelle, seuls 20 % des dépenses de GER auront été engagés. Sur la seule dernière année du contrat, 29 % des dépenses prévues sur la durée totale d'exploitation de 25 ans seront réalisées (cf. graphique 14).

Graphique 14 : Trajectoire des dépenses cumulées de GER pour le projet n° 1 (en % des dépenses totales)



Source : Mission d'après les données de l'université de Lille.

Dans ce contexte, la mission ne peut conclure sur la comparaison, entre projets, des dépenses de GER, compte tenu du faible recul temporel sur le cycle de vie des bâtiments du panel, des différences de durée contractuelle d'exploitation et des impacts associés en matière de trajectoire de dépenses de GER.

Enfin, la dernière variable étudiée pouvant affecter les équilibres économiques des projets est le mode de financement, de gestion et les coûts en découlant. Alors que les projets menés par des marchés globaux ont pu être financés par les fonds propres de l'université, le plan de relance, les contrats de plan État-Région (CPER) et des emprunts auprès de la Caisse des dépôts et consignations et la Banque européenne d'investissement, **le financement des deux contrats de partenariat du panel a reposé majoritairement sur des fonds privés, à hauteur de 85 % pour le CP1 et de 79 % pour le CP2.** Il demeure toutefois, pour ces deux projets, que **les dettes contractées font, en grande partie, l'objet d'une garantie par la personne publique, 87 % de la dette pour le CP1 et 70 % pour le CP2, à la suite de cessions de créances Dailly** (cf. tableau 20).

Tableau 20 : Modalités de financement à la mise en service des deux contrats de partenariat du panel de l'université de Lille

Type de financements	Financement CP1 (en k€)	Financement CP1 (en %)	Financement CP2 (en k€)	Financement CP2 (en %)
Concours publics et redevances anticipées	5 000	14 %	10 980	21 %
Capital social	186	1 %	126	0 %
Dette subordonnée d'actionnaires	1 678	5 %	2 385	5 %
Dette garantie	26 726	74 %	29 248	55 %
Dette projet	2 483	7 %	10 074	19 %
TOTAL	**36 073**	**100 %**	**52 813**	**100 %**

Source : Mission d'après les données de l'université de Lille.

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

3.2. Si les trois opérations étudiées pour Aix-Marseille Université sont de natures diverses, il apparaît toutefois une optimisation des délais qui s'accompagne de surcoûts importants pour le contrat de partenariat

En 2023, Aix-Marseille Université accueille près de 83 000 étudiants et emploie 8 000 agents. Contrairement à l'université de Lille, Aix-Marseille Université a opté pour la dévolution du patrimoine qu'elle occupe depuis avril 2019 et en est propriétaire à près de 90 %. Elle dispose de 297 bâtiments répartis sur 55 sites dans quatre départements (les Bouches-du-Rhône, le Vaucluse, les Alpes-de-Haute-Provence et les Hautes-Alpes), pour une surface de plancher totale de 764 829 m².

Le patrimoine immobilier de l'université est mobilisé à des fins d'enseignement et de recherche, respectivement à hauteur de 29 % et 20 % de ses surfaces. Les surfaces restantes relèvent d'usages administratifs et techniques notamment.

Ce patrimoine est constitué de bâtiments construits :

- avant les années 1950 pour 10 % d'entre eux ;
- au cours de la période 1950-1980 pour 56 % ;
- au cours de la période 1980-2000 pour 17 % ;
- et depuis le début des années 2000 pour 17 %.

Alors que 51 % des bâtiments sont jugés dans un état satisfaisant par l'université, 22 % font l'objet d'un avis défavorable des commissions de sécurité.

3.2.1. Pour Aix-Marseille Université, l'analyse comparative a porté sur trois bâtiments représentant 1 % du patrimoine de l'université ayant fait l'objet de réhabilitation en MOP ou conception-réalisation et d'une construction en contrat de partenariat

Trois projets ont été retenus pour réaliser l'analyse comparative entre modes de commande publique pour Aix-Marseille Université :

- la **construction du bâtiment OCEANOMED 2** sur le site de Luminy qui abrite des activités d'enseignement et livré en 2014 par le biais d'un **contrat de partenariat**, dans le cadre du plan Campus qui imposait le recours à ce type de montage ;
- le **regroupement des deux sites de l'institut national supérieur du professorat et de l'éducation (INSPE) de Marseille et la réhabilitation lourde des espaces d'enseignement sur le site Saint Jérôme** à Marseille, mis en place en 2019 et réalisé par un marché de **conception-réalisation** ;
- et la **réhabilitation lourde du bâtiment Turbulence** pour créer un espace mêlant recherche, formation et culture sur le site Saint-Charles à Marseille au profit de la filière des Arts de la faculté des arts, lettres, langues et sciences humaines, réalisé en **MOP** et mis en service en 2020.

Ces trois bâtiments représentent, en nombre de bâtiments, 1 % des bâtiments de l'université et une surface utile brute de 8 970 m² soit 1 % des surfaces de plancher de l'université.

Au-delà de leur faible représentativité à l'échelle du patrimoine immobilier d'Aix-Marseille Université, les trois projets relèvent de deux types d'opérations différents : une construction et deux réhabilitations lourdes (cf. tableau 21).

Par ailleurs, le bâtiment Turbulence initialement construit au milieu des années 1950 pour étudier les phénomènes physiques de turbulence et les flux, revêt des spécificités architecturales et fonctionnelles avec une organisation spatiale en escargot et la présence de salles d'exposition et de projection.

Tableau 21 : Description des opérations retenues pour Aix-Marseille Université

Projet	Type d'opération	Mode de réalisation	Année de livraison	Surface utile brute (en m²)
OCEANOMED 2	Construction	Contrat de partenariat	2014	4 090
INSPE Saint Jérôme	Réhabilitation lourde	Conception-réalisation	2019	2 400
Turbulence	Réhabilitation lourde	MOP	2020	2 480

Source : Mission d'après les données d'Aix-Marseille Université.

3.2.2. Le recours au contrat de partenariat a permis d'optimiser les délais de procédure et de réalisation, la construction du bâtiment OCEANOMED 2 ayant mis, au total, 20 mois de moins que la réhabilitation du bâtiment Turbulence

En considérant la signature du marché de maîtrise d'œuvre comme début de la phase de procédure pour le bâtiment **Turbulence**, c'est pour ce même bâtiment que la **phase de procédure** a été **la plus longue** : 30 mois pour le bâtiment Turbulence ; 23 mois pour l'INSPE de Saint Jérôme et 18 mois pour le bâtiment OCEANOMED 2.

Les délais de réalisation sont similaires pour l'INSPE Saint Jérôme et OCEANOMED 2, de 20 et 21 mois, et plus élevés pour le bâtiment Turbulence avec 29 mois (cf. tableau 22 et graphique 15).

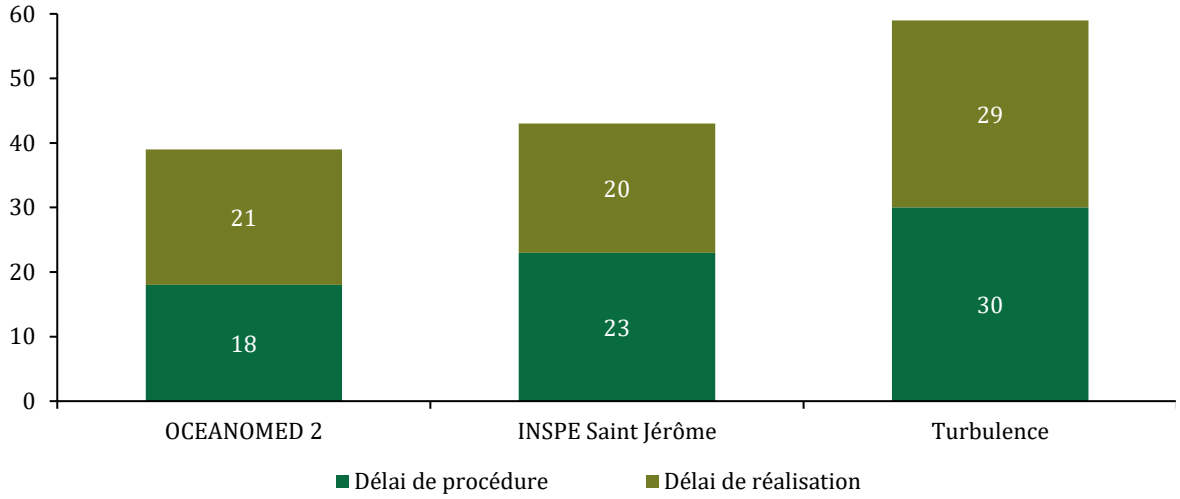
Tableau 22 : Calendrier des trois projets d'Aix-Marseille Université

Étapes	OCEANOMED 2 en contrat de partenariat	INSPE Saint Jérôme en conception-réalisation	Turbulence en MOP
Publication de l'AAPC	21 juin 2011	27 novembre 2015	N.D.
Date de signature du marché	14 décembre 2012	30 octobre 2017	◆ maîtrise d'œuvre : 3 novembre 2015 ; ◆ travaux : 4 mai 2018.
Date prévisionnelle de mise en service	Septembre 2014	Juin 2019	Juillet 2019[36]
Date réelle de mise en service	Septembre 2014	Juin 2019	30 septembre 2020

Source : Mission d'après les données d'Aix-Marseille Université.

[36] Décembre 2017 au moment de la signature du marché de maîtrise d'œuvre.

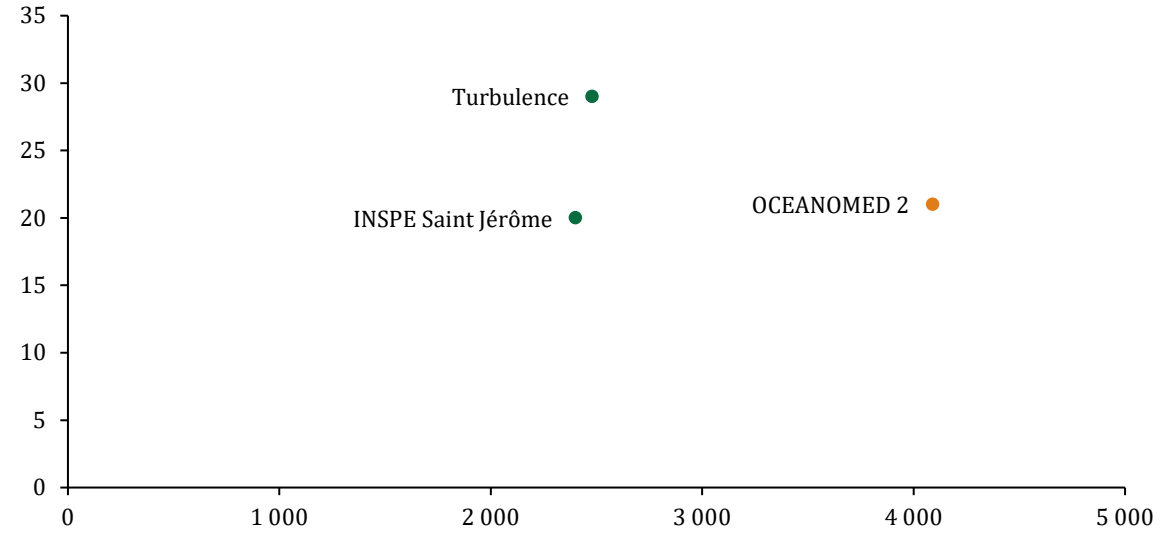
Graphique 15 : Délais de procédure et de réalisation des opérations du panel d'Aix-Marseille Université (en mois)



Source : Mission d'après les données d'Aix-Marseille Université.

Rapportés aux surfaces construites ou réhabilitées, le constat d'un **délai de réalisation allongé pour le bâtiment construit en MOP par rapport aux bâtiments réalisés en conception-réalisation ou contrat de partenariat** demeure (cf. graphique 16). Le bâtiment Turbulence a d'ailleurs accusé un retard d'environ un an tandis que les deux autres projets ont été livrés dans les temps. Le retard observé est lié à la crise sanitaire mais aussi à des défaillances d'entreprises et des travaux complémentaires liés aux aléas.

Graphique 16 : Délai de réalisation (en mois) en fonction de la surface de plancher (en m²)



Source : Mission d'après les données d'Aix-Marseille Université.

3.2.3. Il n'a pas été identifié de différence majeure entre les bâtiments en matière de qualité et de performance techniques

Lors de leur mise en service, les trois bâtiments de l'échantillon n'ont fait l'objet **que de réserves mineures** : environ 150 pour le bâtiment Turbulence ; 235 pour l'INSPE de Saint Jérôme et 171 pour le bâtiment OCEANOMED 2. La prise en compte de la surface de chacun des trois bâtiments aboutit au constat d'une **moindre densité de réserves pour OCEANOMED 2** que pour les deux autres bâtiments, OCEANOMED 2 ayant fait l'objet de 42 réserves mineures pour 1 000 m^2 et respectivement 60 et 98 réserves mineures pour 1 000 m^{2}pour le bâtiment Turbulence et l'INSPE Saint Jérôme (cf. tableau 23).

Tableau 23 : Réserves à la mise en service des trois bâtiments d'Aix-Marseille Université

Projets	Surface utile brute (en m^2)	Nombre de réserves mineures	Nombre de réserves mineures pour 1 000 m^2
OCEANOMED 2	4 090	171	42
INSPE Saint Jérôme	2 400	235	98
Turbulence	2 480	~150	60

Source : Mission d'après les données d'Aix-Marseille Université.

Au sujet de l'état des bâtiments, Aix-Marseille Université souligne le fait qu'ils font, tous trois, l'objet de contrôles périodiques et ne pointe que des **anomalies sur le système de chauffage, ventilation et climatisation d'OCEANOMED 2**.

Le contrat de partenariat d'OCEANOMED 2 comporte deux types d'objectifs de performance : des objectifs relatifs à la réactivité des opérations de maintenance et des objectifs de performance énergétique. Pour la maintenance, il est prévu pour DALKIA, dont le périmètre d'intervention est partiel[37], des seuils de disponibilité des installations, des délais d'intervention de 2 heures ou 48 heures et des délais de remise en état de 4 heures ou 5 jours selon la criticité du dysfonctionnement. Pour la performance énergétique, des objectifs de confort (température d'hiver, température d'été, fonctionnement du dispositif d'occultation et niveau d'éclairage d'ambiance) et de consommation énergétique (chauffage, climatisation, éclairage, eau chaude sanitaire, auxiliaires de ventilation et distribution et eau d'arrosage) sont fixés par le contrat.

Pour les trois projets étudiés, Aix-Marseille indique que les objectifs de performance sont atteints au regard de la règlementation thermique. Les documents mis à la disposition de la mission mettent en évidence, pour le bâtiment en contrat de partenariat, un respect du plan contractuel de gros entretien-renouvellement et une moindre consommation énergétique de 32 % en 2021 et 26 % en 2022 par rapport aux cibles mais cela en neutralisant les engagements chauffage[38].

3.2.4. Les coûts du contrat de partenariat d'OCEANOMED 2 sont plus élevés que pour les réhabilitations réalisées en MOP ou marché global avec 30 % de surcoût pour la conception-construction et une maintenance deux à trois fois plus onéreuse

Pour approcher le coût complet de chacun des projets, la mission a étudié le volume de candidatures lors de la procédure de passation, les coûts des travaux, les coûts d'exploitation ainsi que les coûts de financement et de gestion.

[37] DALKIA est, par exemple, chargé de la maintenance électrique sur les courants forts mais pas sur les courants faibles qui sont en dehors du champ du contrat de partenariat.

[38] Un changement d'échangeur est intervenu en 2022 afin d'atteindre les températures contractuelles dans tout le bâtiment et a abouti à une réévaluation des valeurs de référence.

Tout d'abord, la procédure de passation a pris la forme d'un dialogue compétitif restreint pour les projets OCEANOMED 2 et l'INSPE de Saint Jérôme ayant abouti à trois offres dans les deux cas[39]. Le bâtiment Turbulence a mobilisé un appel d'offres restreint avec 19 candidatures déposées pour le marché de conception pour cinq offres finalement retenues et des travaux allotis en dix lots.

Ensuite, les données transmises par Aix-Marseille Université et le contrat de partenariat ont permis de compiler les coûts réels de conception-réalisation de chacun des trois projets (cf. tableau 24).

Tableau 24 : Coûts de conception-construction des trois bâtiments (en M€ constants H.T.)

Projets	Surface utile brute (en m²)	Date de valeur	Coûts de conception (en k€ H.T.)	Coûts de travaux (en k€ H.T.)	Autres frais (en k€ H.T.)	TOTAL (en k€ H.T.)
[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]

Source : Mission d'après les données d'Aix-Marseille Université et le contrat de partenariat OCEANOMED 2.

[redacted]

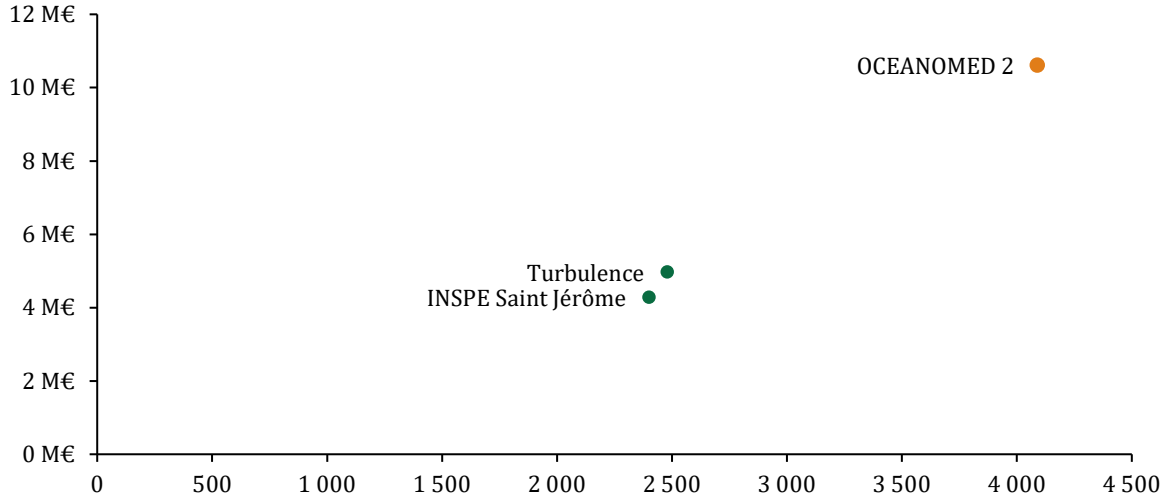
Sur la conception-réalisation, le contrat de partenariat d'OCEANOMED 2 a ainsi enregistré un coût au m² supérieur de 30 % à celui du bâtiment réhabilité en MOP (cf. graphique 17). Il convient toutefois de retenir qu'**OCEANOMED 2 est une opération de construction et non, comme les deux autres bâtiments, de réhabilitation**, ce qui peut expliquer les différences de coût.

[39] Neuf candidatures pour l'INSPE Saint Jérôme et pas de donnée disponible sur le nombre de candidatures pour OCEANOMED 2.

[40] Rémunération du promoteur pour 525 k€ et assurances/garanties pour 392 k€.

[41] Équipements spécifiques scéniques.

Graphique 17 : Coûts de conception-construction (en M€ constants H.T– valeur 2018) en fonction de la surface utile (en m²)



Source : Mission d'après les données d'Aix-Marseille Université et le contrat de partenariat OCEANOMED 2.

À propos des coûts d'exploitation, il n'a été fourni à la mission que les coûts de maintenance par bâtiment reconstitués par Aix-Marseille Université en intégrant la masse salariale de l'université affectée à la maintenance et l'ensemble des prestations de maintenance tous contrats et marchés confondus. Pour l'INSPE Saint Jérôme et le bâtiment Turbulence, la masse salariale de l'université relative à la maintenance a été répartie selon la surface des bâtiments et les charges externes de maintenance rattachées, si possible, au bâtiment concerné ou, à défaut, selon un *prorata* à la surface. Pour OCEANOMED 2, les dépenses comprennent le loyer payé au mainteneur, les autres charges externes de maintenance[42] rattachées, si possible, au bâtiment concerné ou, à défaut, selon un *prorata* à la surface et la part de la masse salariale de l'université divisée par deux[43] (cf. tableau 25).

Tableau 25 : Coûts de maintenance 2020-2023 des trois bâtiments (en € courants H.T.)

Projets	Surface utile brute (en m²)	Coûts de maintenance 2020 (en €)	Coûts de maintenance 2021 (en €)	Coûts de maintenance 2022 (en €)	Coûts de maintenance 2023 (en €)
[redacted]					
[redacted]					
[redacted]					

Source : Mission d'après les données d'Aix-Marseille Université.

[42] Les courants faibles, les lecteurs de badges, la vidéosurveillance, l'autocommutateur, le réseau de téléphonie, les baies informatiques, les équipements informatiques, la détection incendie, l'innervation du bâtiment, la maintenance des espaces verts hors arrosage et toiture végétalisée, les portes automatiques, la maintenance des ascenseurs et le second œuvre ne font pas partie du périmètre de maintenance du contrat de partenariat et sont confiés à d'autres prestataires.

[43] Retraitement opéré forfaitairement par Aix-Marseille Université pour tenir compte de moindres coûts de maintenance et de gestion des prestataires à la faveur du contrat de partenariat.

[redacted]

Annexe II

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

3.3. L'exemple des LGV, sous réserve de leur comparabilité entre elles, montre un niveau satisfaisant d'efficience pour le contrat de partenariat de la ligne BPL et d'efficacité, à défaut de pouvoir se prononcer sur son équilibre économique global, pour la concession de la ligne SEA

La France compte douze lignes à grande vitesse (LGV) pour un total de plus de 2 700 kilomètres. Au début des années 2010, quatre lignes ont été mises en chantier concomitamment :

- la deuxième phase de la ligne Est européenne (LGV EE ;
- la LGV Sud Europe Atlantique (LGV SEA) ;
- la LGV Bretagne-Pays de la Loire (LGV BPL) ;
- et le contournement Nîmes-Montpellier (CNM).

Du fait des limites de capacités de Réseau Ferré de France (RFF)[45] en matière de maîtrise d'ouvrage, trois lignes ont été réalisées selon un mode de commande publique autre que la MOP :

- la LGV BPL en contrat de partenariat ;
- la LGV SEA en concession ;
- et le CNM en contrat de partenariat (cf. tableau 27).

Tableau 27 : Caractéristiques des LGV en France

LGV	Mode de réalisation	Longueur	Année de mise en service
LGV Sud-Est	MOP	409 km	1981-1983
LGV Atlantique	MOP	279 km	1989-1990
LGV Rhône-Alpes	MOP	115 km	1992-1994
LGV Nord	MOP	323 km	1993-1996
LGV Interconnexion Est	MOP	102 km	1994-1996
LGV Méditerranée	MOP	250 km	2001
LGV Est européenne (LGV EE)	MOP	422 km[46]	2007-2016
LGV Perpignan-Figueras	MOP	44 km	2009-2012
LGV Rhin-Rhône	MOP	138 km	2011
LGV BPL	Contrat de partenariat	214 km[47]	2017
LGV SEA	Concession	340 km[48]	2017
Contournement Nîmes-Montpellier	Contrat de partenariat	86 km[49]	2017-2018

Source : Mission.

[45] SNCF Réseau a succédé à RFF en 2015.

[46] Première phase de 300 km mise en service en 2007 et deuxième phase de 122 km, dont 16 km de raccordements, mise en service en 2016.

[47] 180 km de LGV auxquels s'ajoutent 34 km de raccordements.

[48] 302 km de LGV auxquels s'ajoutent 38 km de raccordements.

[49] 66 km de LGV auxquels s'ajoutent 20 km de raccordements.

3.3.1. Les trois lignes étudiées réalisées en MOP, contrat de partenariat et concession représentent 25 % des lignes à grande vitesse et présentent des longueurs et nombres d'ouvrages d'art variables

Pour répondre aux critères fixés par le cadre évaluatif de la lettre de mission, à savoir des projets similaires menés au cours de périodes rapprochées et représentatifs des différentes modalités de commande publique, **trois lignes ont été retenues dans le cadre des travaux de la mission** :

- la **deuxième phase de la LGV EE**, longue de 122 kilomètres dont 16 kilomètres de raccordement, réalisée en **MOP** et livrée en 2016 ;
- la **LGV BPL**, longue de 214 kilomètres dont 34 kilomètres de raccordement, réalisée par le groupe Eiffage avec sa filiale Eiffage Rail Express (ERE) en **contrat de partenariat** et livrée en 2017 ;
- la **LGV SEA**, longue de 340 kilomètres dont 38 kilomètres de raccordement, réalisée en **concession** par le groupe Vinci et sa filiale LISEA et livrée en 2017.

Le panel constitué représente ainsi, en longueur, 25 % des LGV françaises.

La **deuxième phase de la LGV EE** est une ligne nouvelle ferroviaire à grande vitesse, dans le prolongement de la première phase, se développant entre Baudrecourt en Moselle, à proximité de Metz et Nancy, et Vendenheim, à une vingtaine de kilomètres au Nord de Strasbourg. La configuration et l'armement de la ligne permettent une vitesse potentielle de 350 km/h, la vitesse commerciale étant établie à 320 km/h. Elle offre une capacité maximale théorique de 12 trains par heure et un gain de temps de parcours vers Strasbourg et l'Allemagne de 30 minutes.

Cette LGV comporte environ 130 ouvrages d'art tels que des viaducs, ponts-rails, ponts-routes et ouvrages souterrains, parmi lesquels :

- le tunnel de Saverne d'une longueur totale de 4 019 mètres, avec deux tubes, permettant le franchissement du massif des Vosges au Nord, dans sa partie la plus étroite ;
- la tranchée couverte de 48 mètres sous l'autoroute A4 ;
- et 9 viaducs allant de 170 mètres à 506 mètres de longueur (le viaduc de Wilwisheim, le viaduc de Zorn, le viaduc de Dettwiller, le viaduc permettant de franchir le Haspelbaechel entre Danne-et-Quatre-Vents et Eckartswiller, le viaduc franchissant le Landbach à Dolving, le viaduc de la Sarre, le viaduc de Rohrbach, le viaduc de Lidrezing et le viaduc de Bourgaltroff).

La **LGV BPL** s'inscrit, quant à elle, dans le prolongement de la LGV Atlantique Paris-Le Mans vers Rennes qui a été mise en service en 1989, avec l'objectif d'améliorer la desserte de la Bretagne et des Pays de la Loire, et de renforcer leur accessibilité. Elle traverse 57 communes réparties sur les départements d'Ille-et-Vilaine, de la Mayenne et de la Sarthe. Sa configuration et son armement permettent également une vitesse potentielle de 350 km/h avec une vitesse commerciale fixée à 320 km/h. Le gain de temps prévu à la mise en service est de 37 minutes entre Paris et Rennes (pour un trajet passant à moins de 1h30), 22 minutes pour Laval et de 8 mn pour Angers et Nantes. En termes d'ouvrages d'art, la ligne intègre :

- 6 tranchées couvertes et 9 viaducs ;
- 5 franchissements autoroutiers et 180 rétablissements routiers et ferroviaires ;
- 261 ouvrages hydrauliques (hors viaducs) pouvant servir à la petite faune, 21 passages grande faune ;
- 93 bassins.

Également dans le prolongement de la LGV Atlantique, la **LGV SEA** a pour objectif d'améliorer l'offre de transport et la desserte de Bordeaux et des agglomérations au sud de Bordeaux. L'ouverture de la LGV SEA, qui relie Tours à Bordeaux, a permis d'aboutir à un temps de trajet de 2h04 entre Paris et Bordeaux avec une vitesse commerciale de 320 km/h. Cette ligne traverse six départements et deux régions.

Parmi les ouvrages d'art présents sur la ligne, sont dénombrés :

- la tranchée butonnée de Veigné de 1 748 mètres passant sous l'autoroute A85, la route départementale RD 910, une voie communale et la voie ferrée Tours-Loches ;
- trois tranchées couvertes, celles de Maillé, de Marigny-Brizay et de Fontaine-le-Comte ;
- des franchissements routiers dont le pont de 54 mètres sur la route nationale RN 141, le pont sur la route département RD 611 de 56 mètres, un pont sur la route nationale RN10 de 119 mètres, deux passages sous la route nationale RN 147 et la route départementale RD 1010 ;
- 25 viaducs dont les longueurs vont de 103 mètres pour les viaducs de la Nauve du Merle et de l'Agrière à 1 320 mètres pour le viaduc de la Dordogne ;
- et 11 passages à grande faune.

Les trois lignes du panel intègrent donc, dans leurs profils, des types d'ouvrages d'art similaires mais avec une densité, par exemple en viaducs, et des caractéristiques, leur longueur par exemple, hétérogènes.

3.3.2. Le gain de temps enregistré sur les travaux des LGV BPL et SEA par rapport à la LGV EE dépasse l'allongement relevé sur leurs phases d'études et de passation des contrats

Au sein de l'échantillon des trois LGV, **l'organisation des phases en amont des travaux diffèrent entre la MOP d'une part et le contrat de partenariat et la concession d'autre part**.

En effet, les études, autorisations et concertations préalables relèvent principalement de la responsabilité de la personne publique pour la MOP, du titulaire pour le contrat de partenariat et du concessionnaire pour le modèle concessif. Pour la LGV EE, les études préalables ont démarré environ deux ans avant le lancement des procédures d'appel d'offres et ont duré au moins trois ans alors que, pour les autres lignes, les études se sont étendues sur une durée plus courte (environ un an et demi) et n'ont commencé qu'environ six mois avant l'AAPC.

En revanche, pour le contrat de partenariat et la concession, le délai entre le début des procédures de passation et le lancement des travaux de terrassement et de génie civil apparaît plus élevé : un an pour la LGV EE, quatre ans pour la LGV BPL et cinq ans pour la LGV SEA.

***In fine*, ces phases amont ont duré de bout en bout :**

- **entre trois et quatre ans, de 2007 à août 2010, pour la LGV EE ;**
- **quatre ans, de décembre 2008 à décembre 2012, pour la LGV BPL ;**
- **cinq ans, de mars 2007 à février 2012, pour la LGV SEA.**

Quant aux délais de construction, ils se sont élevés à 71 mois pour la deuxième phase de la LGV EE, 53 mois pour la LGV BPL et 65 mois pour la LGV SEA (cf. tableau 28).

Tableau 28 : Calendrier des trois LGV de l'échantillon

Étapes	LGV EE – phase 2 en MOP	LGV BPL en contrat de partenariat	LGV SEA en concession
Publication de l'AAPC / lancement du processus d'appel d'offres	2ème semestre 2009	24 décembre 2008	1er mars 2007
Études, autorisations et concertations préalables	de 2007 à juin 2010	de janvier 2011 à juillet 2012	de 2011 à 2012
Date de signature du marché	N.D.	28 juillet 2011	16 juin 2011
Lancement des travaux de terrassement et de génie civil	août 2010	décembre 2012	février 2012
Date prévisionnelle de mise en service	mars 2016	15 mai 2017	31 juillet 2017
Date réelle de mise en service	3 juillet 2016	15 mai 2017	2 juillet 2017

Source : Mission d'après les données de SNCF Réseau, ERE et LISEA.

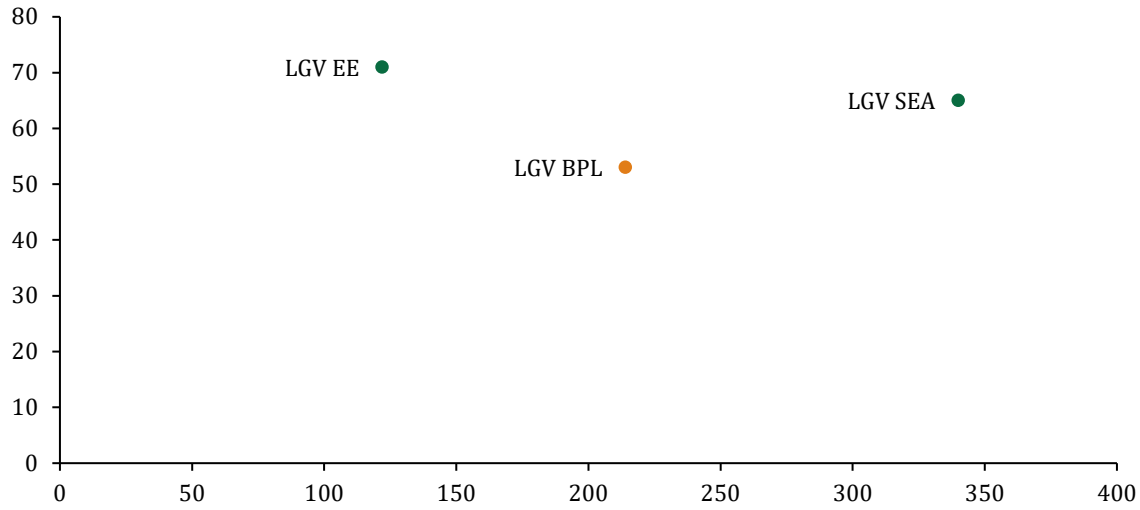
En tenant compte de la longueur de la ligne, il apparaît un **délai de réalisation par kilomètre de la ligne deux à trois fois plus long pour la LGV EE**, réalisée en loi MOP que pour les deux autres lignes :

- 6 jours par kilomètre pour la LGV SEA ;
- 8 jours pour la LGV BPL ;
- 18 jours pour la deuxième phase de la LGV EE.

Pour que les délais de réalisation des trois lignes forment une fonction affine en fonction de la longueur de la ligne, le **délai de réalisation de la LGV EE aurait dû être de 44 mois, soit deux ans et trois mois de moins que le délai constaté** (cf. graphique 19). **Ainsi, le délai supplémentaire pris sur les travaux dépasse le gain de temps enregistré sur les phases amont de la LGV EE par rapport aux autres lignes.**

Cette observation doit s'entendre cependant **sous toutes réserves de comparabilité entre ces lignes** compte tenu de leurs caractéristiques, telles que les ouvrages d'art, autres que leur longueur : la LGV BPL est, par exemple, la ligne avec la densité la plus faible de viaducs des trois lignes étudiées.

Graphique 19 : Délai de réalisation (en mois) en fonction de la longueur de la ligne (en km) pour les trois lignes de l'échantillon



Source : Mission d'après les données de SNCF Réseau, ERE et LISEA.

Alors que la LGV SEA a été mise en service avec un mois d'avance, la LGV EE est la seule des trois lignes à présenter un retard de mise en service. Ce retard de trois mois est lié à l'accident ferroviaire d'Eckwersheim, le 14 novembre 2015, lors des essais d'homologation qui a repoussé la mise en service au 3 juillet 2016, pour une mise en exploitation partielle et au 11 décembre 2016, pour l'exploitation complète. SNCF Réseau considère qu'en *« neutralisant les conséquences de l'accident d'Eckwersheim, les délais de réalisation prévus dans le dossier d'approbation ministérielle ont été respectés »*.

Par ailleurs, l'AGIFI a dressé l'historique des écarts entre les dates prévisionnelles et réelles des mises en service des LGV, au-delà des trois lignes de l'échantillon[50]. Cette association pointe les motifs de retards des lignes, retards constatés seulement pour des lignes construites en MOP :

- les retards pris par le chantier de l'Eurotunnel (12 mois) et les tronçons belges (18 mois) pour la LGV Nord ;
- les *« contraintes budgétaires imposées par le CIES (Comité interministériel des Investissements économiques et sociaux) »* pour la LGV Méditerranée et les *« difficultés pour trouver un accord financier »* pour la première phase de la LGV EE ;
- mais aussi des retards imputables au titulaire du marché ou à un prestataire pour la LGV Méditerranée et la première phase de la LGV EE.

Il ressort, de cette analyse sur les retards relevés en maîtrise d'ouvrage publique, que **67 % des retards étaient imputables à la personne publique et 33 % au titulaire du marché ou à un prestataire**[51] (cf. tableau 29).

Tableau 29 : Écarts entre dates prévisionnelles et réelles de livraison des LGV

Ligne	Écart entre dates prévisionnelles et réelles de mise en service	Part imputable à la personne publique	Part imputable au titulaire du marché ou prestataire
LGV Sud-Est (Sud)	-	-	-
LGV Sud-Est (Nord)	-	-	-
LGV Atlantique (Ouest)	-	-	-
LGV Atlantique (Sud-Ouest)	-	-	-
LGV Rhône-Alpes (Nord)	Retard de 7 mois	Retard de 7 mois	-
LGV Nord	-	-	-
LGV Rhône-Alpes (Sud)	-	-	-
LGV Nord (liaison Eurostar)	Retard de 12 mois	Retard de 12 mois	-
LGV Nord (liaison Thalys)	Retard de 18 mois	Retard de 18 mois	-
LGV Méditerranée	Retard de 36 mois	Retard de 18 mois	Retard de 18 mois
LGV EE (phase 1)	Retard de 16 mois	Retard de 6 mois	Retard de 10 mois
LGV Rhin-Rhône	-	-	-
LGV EE (phase 2)	Retard de 3 mois	-	Retard de 3 mois[52]
LGV SEA	Avance de 1 mois	-	Avance de 1 mois
LGV BPL	-	-	-
CNM	-	-	-

Source : AGIFI.

[50] AGIFI, Étude de sensibilité sur le coût global et les externalités positives du partenariat public privé en matière d'infrastructure ferroviaire (2023).

[51] Hors deuxième phase de la LGV EE.

[52] Dans ses travaux, l'AGIFI impute le retard lié à l'accident ferroviaire d'Eckwersheim à une personne privée. Depuis, le 10 octobre 2024, la SNCF, le prestataire Systra et SNCF Réseau ont été reconnus coupables par le tribunal correctionnel de Paris.

3.3.3. Les LGV BPL et SEA affichent des niveaux élevés de qualité et de performance techniques, au-delà des objectifs prévus dans leur contrat

En préambule, il convient de rappeler que l'établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF)[53] veille, pour le système ferroviaire français, à la sécurité ferroviaire[54]. À ce titre, il délivre les autorisations nécessaires à l'exercice des activités ferroviaires (autorisations de mise en service des installations fixes, autorisations par type de véhicules ferroviaires, autorisations de mise sur le marché, certificats de sécurité uniques pour les entreprises désirant exploiter des services de transport au sein du système ferroviaire française, certificats pour les entités en charge de l'entretien des véhicules et agréments de sécurité pour les gestionnaires d'infrastructures) et suit le niveau de sécurité des lignes. Dans ce cadre, **les concessionnaires et titulaires de contrats de partenariat, tels que ERE et LISEA, disposent, tout comme SNCF Réseau, des certificats idoines**.

Concernant la performance de la LGV EE, SNCF Réseau a indiqué que *« la ligne affiche un haut niveau de performance technique, avec une très bonne qualité de géométrie »*.

Les données relatives à la performance des LGV BPL et SEA mises à la disposition de la mission sont plus fournies. Les contrats ont prévu des indicateurs de performance évaluant la régularité des trains, la disponibilité des infrastructures, la fiabilité et le confort ainsi que, pour la LGV BPL, la conservation du patrimoine.

Pour ces deux lignes, les indicateurs constatés font état de l'atteinte des objectifs fixés sur l'ensemble de la période 2017-2023 pour la LGV BPL et, pour l'exercice 2023, pour la LGV SEA. Les indicateurs sont même, pour la plupart, significativement inférieurs aux valeurs limites. Par exemple, en matière de régularité, les trains présentent même une avance totale supérieure aux retards cumulés sur ces lignes (cf. tableau 30 et tableau 31). Aucune pénalité portant sur l'exploitation n'a d'ailleurs été appliquée à ERE depuis le début du contrat et la LGV SEA n'a connu aucune pénalité *« significative »* selon SNCF Réseau. LISEA indique d'ailleurs que *« les indicateurs de performances contractuelles ont toujours été surpassés depuis l'ouverture de la Ligne, et la tendance est à la stabilité »*.

[53] Créé en 2006 dans le prolongement de la directive n° 2004/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 concernant la sécurité des chemins de fer communautaires.

[54] Directive n° 2016/797 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative à l'interopérabilité du système ferroviaire au sein de l'Union européenne ; directive n° 2016/798 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative à la sécurité ferroviaire ; directive n° 2007/59/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relative à la certification des conducteurs de train assurant la conduite de locomotives et de trains sur le système ferroviaire dans la Communauté ; règlement n° 2016/796 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer ; articles L. 2221-1 à L. 2221-7 du Code des transports ; décret n° 2006-369 du 28 mars 2006 relatif aux missions et au statut de l'Établissement public de sécurité ferroviaire.

Annexe II

Tableau 30 : État de l'atteinte des objectifs de performance sur la LGV BPL

Domaine	Indicateur	Seuil	Niveau 2017	Niveau 2018	Niveau 2019	Niveau 2020	Niveau 2021	Niveau 2022	Niveau 2023
Régularité	Minutes de retards / 1 000 trains x km	≤ 1	< 0 minute[55]	< 0 minute	< 0 minute	< 0 minute	< 0 minute	< 0 minute	< 0 minute
Disponibilité	Indisponibilité moyenne	≤ 120 minutes	9 minutes	3 minutes	11 minutes	59 minutes	75 minutes	66 minutes	96 minutes
Fiabilité	Incidents avec un impact régularité / 100 km de voie	≤ 15	9,92	9,43	12,65	7,19	5,21	12,15	7,44
Confort	Nivellement longitudinal (NL)	≤ 0,70	0,54	0,51	0,51	0,52	0,55	0,55	0,55
	NL état	≤ 15 %	6,34 %	4,10 %	4,10 %	4,0 %	5,5 %	4,0 %	4,4 %
Patrimoine	Réactivité moyenne d'intervention	≤ 2 mois	0 mois	0 mois	0 mois	0 mois	0 mois	0 mois	0 mois
	% des ouvrages d'art en état de classe 1 ou 2 (bon état)	= 100 % avec une tolérance de 5 OA	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Source : Mission d'après les données des rapports annuels d'activité ERE/OPERE sur la période 2017-2023.

Tableau 31 : État de l'atteinte des objectifs de performance sur la LGV SEA

Domaine	Indicateur	Seuil	Niveau 2023
Régularité	Minutes de retards / 1 000 trains x km	≤ 1	< 0 minute
Disponibilité	Indisponibilité moyenne	≤ 120 minutes	96 minutes
Fiabilité	Incidents très perturbateurs (pertes de temps cumulées de plus de 200 minutes) / 100 km de voie	≤ 3	0
	Incidents / 100 km de voie	≤ 100	46
Confort	Nivellement longitudinal (NL)	≤ 0,62	0,55
	NL état	≤ 10 %	6,50 %

Source : Mission d'après les données du rapport annuel de LISEA à SNCF Réseau pour l'exercice 2023.

[55] S'entend comme les retards cumulés nets des avances, un indicateur de régularité négatif indiquant que les avances relevées sur la ligne sont supérieures aux retards relevés.

Concernant l'état technique des LGV BPL et SEA, les audits menés ne soulignent pas de *« constat critique »*, selon SNCF Réseau et les plans de maintenance sont respectés.

Le bilan présenté par le mainteneur MESEA et le vieillissement des installations de la ligne SEA sont jugés *« conformes aux attentes »* par LISEA *modulo* quelques problématiques ponctuelles (dégradation sur 20 kilomètres de la ligne de remblais, tassement anormal d'un remblai au sud de la ligne et obsolescence de certains équipements de télécommunications). LISEA a mis en place un système de gestion des actifs basé sur la norme ISO 55000 ainsi qu'un système d'indicateurs et outils de suivi de l'état et de la performance de l'infrastructure et développe des outils d'intelligence artificielle pour analyser le vieillissement de certains composants et aider à la planification de la maintenance.

Il en est de même pour la **LGV BPL** pour laquelle **le plan de maintenance est respecté** et il n'a pas été identifié d'intervention non réalisée hors tolérance prévue par le plan de maintenance (cf. tableau 32).

Tableau 32 : Indicateurs de maintenance préventive de la LGV BPL

Domaine	Indicateur	Conformité 2020 ?	Conformité 2021 ?	Conformité 2022 ?	Conformité 2023 ?
Voie	% de réalisation des interventions prévues	Tolérance (T)	Oui (O)	O	T
	% de réalisation des tournées prévues	O	O	O	O
Patrimoine	% de réalisation des interventions prévues	O	T	O	T
	% de réalisation des tournées prévues	T	O	O	O
Signalisation	% de réalisation des interventions prévues	O	O	O	O
Équipement d'alimentation	% de réalisation des interventions prévues	O	O	T	O
Caténaires	% de réalisation des interventions prévues	N.D.	O	T	T
	% de réalisation des tournées prévues	O	O	O	T

Source : Mission d'après les données des rapports annuels d'activité ERE/OPERE sur la période 2020-2023.

3.3.4. La LGV BPL affiche un coût de construction 24 % moins élevé par rapport aux autres lignes mais elle embarque des surcoûts de maintenance de 5 % et de financement de l'ordre de 5 % du coût d'investissement par rapport à la LGV EE

Cette partie s'attache à évaluer les équilibres économiques et financiers des trois LGV de l'échantillon afin d'identifier un éventuel impact potentiel de la forme de commande publique mobilisée. Cette évaluation s'appuie sur les quelques données financières qui ont pu être transmises par SNCF Réseau pour la LGV EE, les données contractuelles et certaines données exécutées pour les LGV BPL et SEA partagées par SNCF Réseau, ERE et LISEA.

En premier lieu, **l'intensité concurrentielle rencontrée au cours des procédures de passation ne présente pas de différence notable entre le contrat de partenariat et la concession.** Trois candidats ont participé à la phase de dialogue compétitif, que ce soit pour la LGV BPL ou SEA. Dans le cas de la deuxième phase de la LGV EE, la conception et la construction a fait intervenir 1 030 fournisseurs sous la maîtrise d'ouvrage directe de Réseau Ferré de France (RFF).

En second lieu, **les coûts prévisionnels de conception-construction ont été respectés pour les trois lignes.**

Les données mises à la disposition de la mission révèlent même un coût inférieur de 10 % pour la LGV EE et de 2 % pour la LGV SEA aux coûts prévisionnels. Dans le cas de la LGV SEA, un taux d'actualisation plus faible qu'anticipé a permis d'enregistrer des économies en dépit de la signature d'un avenant de 32 M€ H.T. portant sur la phase de construction. Pour la LGV BPL, SNCF Réseau et ERE ont indiqué une conformité des coûts constatés (cf. tableau 33).

Tableau 33 : Coûts de conception-construction des trois LGV (en M€ constants H.T.)

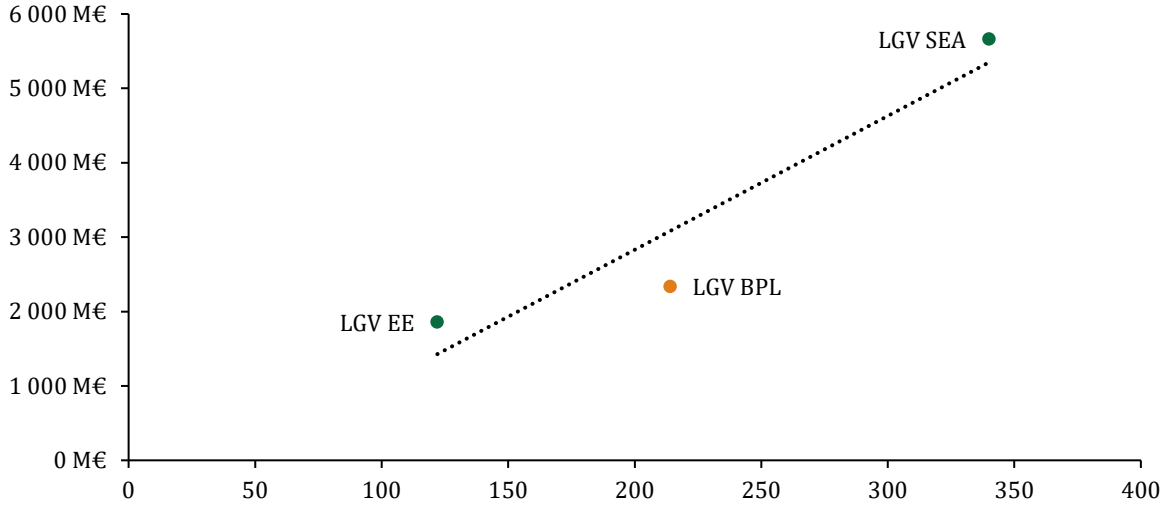
LGV	Longueur (en km)	Date de valeur	Coûts de conception-construction prévisionnels (en M€ H.T.)	Coûts de conception-construction constatés (en M€ H.T.)	Ecart entre constaté et prévisionnel (en M€ H.T. et en %)
[redacted]					

Source : Mission d'après les données de SNCF Réseau, ERE et LISEA.

[redacted]

La LGV BPL affiche un coût de conception-construction de 24 % moindre que sa projection sur la droite d'interpolation. Ce constat demeure à considérer en tenant compte des caractéristiques propres de chacune des lignes (cf. graphique 20).

Graphique 20 : Coûts de conception-construction constatés (en M€ constants H.T– valeur 2010) en fonction de la longueur de la ligne (en km)



Source : Mission d'après les données de SNCF Réseau, ERE et LISEA.

Les coûts de maintenance et de renouvellement sont, en troisième lieu, plus complexes à évaluer, compte tenu de données morcelées et souvent parcellaires pour les trois LGV et du modèle économique particulier de la concession pour laquelle ces dépenses sont assumées par le titulaire sans redevance fléchée.

Ces coûts sont ainsi approchés, sur la période 2017-2023, selon les méthodes suivantes :

- les coûts d'entretien déclarés par SNCF Réseau pour la deuxième phase de la LGV EE ;
- les redevances de maintenance et de renouvellement facturées par ERE ;
- les coûts de maintenance/exploitation et de renouvellement signalés dans le rapport d'activité de LISEA en 2023, sachant que les coûts de maintenance/exploitation intègrent, entre autres, les coûts associés aux assurances, aux taxes et à l'électricité (cf. tableau 34).

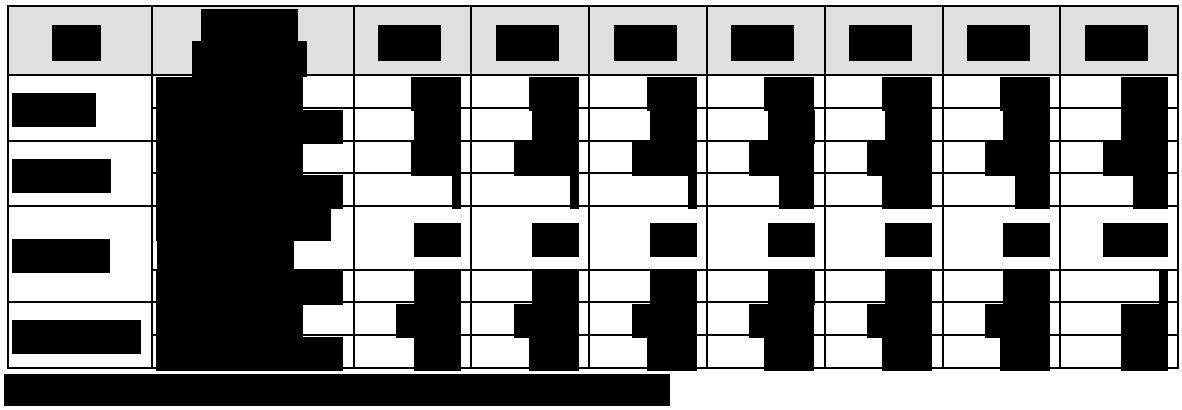
Tableau 34 : Coûts de maintenance et de GER sur la période 2017-2023 (en M€ H.T. courants)

LGV	Type de dépenses	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]

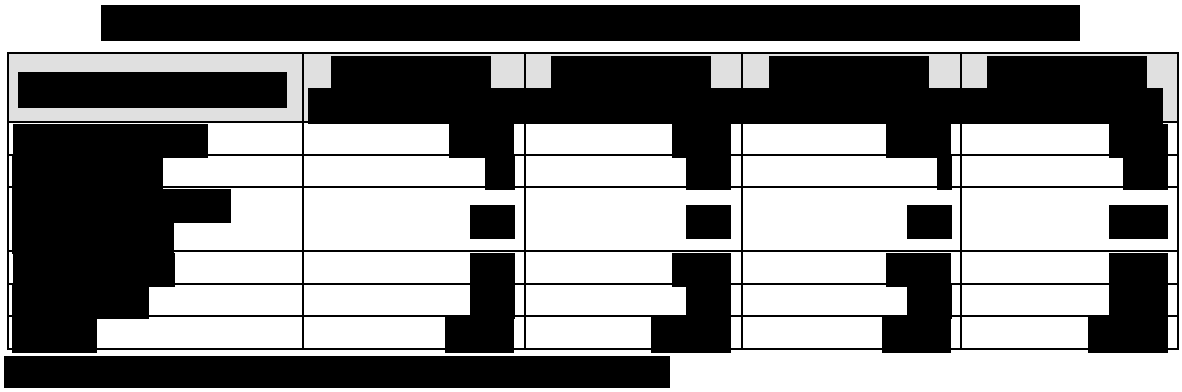
[redacted]

Annexe II

[redacted]



[redacted]



[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

3.4. Bien que le contrat de partenariat ait contribué à l'accroissement des capacités pénitentiaires et permis la bonne exécution de la réhabilitation complexe de la prison de la Santé, les coûts d'exploitation associés à ce mode de réalisation sont 7 % plus élevés que les autres marchés dans le secteur pénitentiaire

En 2023, la France dispose de 187 établissements pénitentiaires et 103 services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP)[65]. Parmi les 187 établissements pénitentiaires, 58 sont gérés par des opérateurs privés, soit en gestion déléguée, en ce qui concerne la maintenance et les services à la personne (restauration, hôtellerie, cantine, accueil des familles, travail et formation notamment)[66].

Les 187 établissements se classent en plusieurs catégories selon le régime de détention, les catégories de condamnation et la population accueillie :

- les maisons d'arrêt, au nombre de 86, qui reçoivent les personnes prévenues en détention provisoire (personnes détenues en attente de jugement ou dont la condamnation n'est pas définitive) ainsi que les personnes condamnées dont la peine ou le reliquat de peine n'excède pas deux ans ;
- les établissements pour peine, au nombre de 94, qui sont répartis entre :
  - 6 maisons centrales accueillant les personnes détenues condamnées à une longue peine et/ou présentant des risques avec un régime de détention essentiellement axé sur la sécurité ;
  - 27 centres de détention accueillant des personnes détenues condamnées à une peine supérieure à deux ans et qui présentent les meilleures perspectives de réinsertion sociale avec un régime de détention principalement orienté vers la resocialisation des personnes détenues ;
  - 11 centres de semi-liberté recevant des personnes condamnées admises au régime du placement extérieur ou de la semi-liberté[67] ;
  - 50 centres pénitentiaires, établissements mixtes, comprenant au moins deux quartiers différents (maison d'arrêt, centre de détention et/ou maison centrale) ;
- 6 établissements pénitentiaires pour mineurs ;
- et l'établissement public de santé national de Fresnes (EPSNF).

Dans le cadre des programmes successifs de création de places de détention[68], l'agence publique pour l'immobilier de la Justice (APIJ) a conclu, depuis 2006, six PPP ayant pour objet la conception, la construction, le financement et l'exploitation pour quatorze établissements pénitentiaires représentant 8 942 places sur les 62 201 places opérationnelles soit 14 % des places du parc pénitentiaire.

[65] Les SPIP sont des services à compétence départementale dont la mission essentielle est la prévention de la récidive et qui interviennent en milieu ouvert et en milieu fermé, auprès des personnes incarcérées et sur saisine des autorités judiciaires pour les mesures alternatives aux poursuites, pré-sentencielles et post-sentencielles.

[66] Dans le prolongement de la loi Chalandon du 22 juin 1987 prévoyant que *« les fonctions autres que celles de direction, de greffe et de surveillance peuvent être confiées à une personne privée ou publique »*.

[67] La personne condamnée détenue peut s'absenter de l'établissement durant la journée pour exercer une activité professionnelle, suivre un enseignement ou une formation, bénéficier d'un traitement médical ou s'investir dans tout autre projet d'insertion ou de réinsertion de nature à prévenir les risques de récidive.

[68] Programme 13 200 places lancé en 2002 et programme 15 000 places lancé en 2017 et prévoyant la construction de 15 000 places supplémentaires sur une période de 10 ans.

Il s'agit de :

- deux contrats d'autorisation d'occupation temporaire-location avec option d'achat (AOT-LOA) passés sur le fondement de l'article L. 34-3-1 du code du domaine de l'État :
  - lot n° 1 en février 2006 avec la société Optimep 4 du groupe Eiffage pour 2 780 places, soit 31 % du parc de places des PPP ;
  - lot n° 2 en octobre 2006 avec la société Themis SAS du groupe Bouygues pour 1 690 places, soit 19 % du parc de places des PPP ;
- quatre contrats de partenariat passés en vertu de l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat :
  - lot n° 3 en février 2008 avec la société Theia SAS du groupe Bouygues pour 2060 places, soit 23 % du parc de places des PPP ;
  - lots A et B en décembre 2013 avec les sociétés Hélios A et Hélios B du groupement SPIE Batignolles-GEPSA pour 1 604 places, soit 18 % du parc de places des PPP ;
  - en novembre 2014 pour la maison d'arrêt de Paris la Santé avec la société Quartier santé du groupement Vinci-GEPSA pour 808 places, soit 9 % du parc de places des PPP (cf. tableau 37).

Tableau 37 : Caractéristiques initiales des opérations de création de places de détention menées en PPP

Type d'établissement	Localisation	Montage	Titulaire	Surface (en m²)	Nombre de places	Date de signature du contrat
Centre de détention	Roanne	AOT-LOA	Optimep 4	30 800	600	23/02/2006
Maison d'arrêt	Lyon-Corbas	AOT-LOA	Optimep 4	32 950	690	23/02/2006
Centre pénitentiaire	Béziers	AOT-LOA	Optimep 4	35 800	800	23/02/2006
Maison d'arrêt	Nancy-Maxéville	AOT-LOA	Optimep 4	37 000	690	23/02/2006
Maison d'arrêt	Le Mans	AOT-LOA	Themis SAS	12 500	400	12/10/2006
Centre pénitentiaire	Le Havre	AOT-LOA	Themis SAS	32 500	690	12/10/2006
Centre pénitentiaire	Poitiers-Vivonne	AOT-LOA	Themis SAS	32 000	600	12/10/2006
Centre pénitentiaire	Lille-Annœullin	Contrat de partenariat	Theia SAS	36 000	690	20/02/2008
Centre de détention	Sud Francilien	Contrat de partenariat	Theia SAS	47 000	800	20/02/2008
Quartier maison d'arrêt	Nantes	Contrat de partenariat	Theia SAS	31 000	570	20/02/2008
Centre pénitentiaire	Valence	Contrat de partenariat	Hélios A	33 000	456	21/12/2012
Centre pénitentiaire	Riom	Contrat de partenariat	Hélios A	33 962	554	21/12/2012
Centre pénitentiaire	Beauvais	Contrat de partenariat	Hélios B	33 000	594	21/12/2012
Centre pénitentiaire	Paris la Santé	Contrat de partenariat	Quartier Santé	47 300	808	13/11/2014

Source : Mission d'après les données de l'APIJ et de la direction de l'administration pénitentiaire.

3.4.1. Les analyses ont porté sur un panel principal de trois établissements pénitentiaires construits en AOT-LOA, contrat de partenariat et conception-réalisation et des données complémentaires intégrant plus d'établissements

Afin de comparer la mise en œuvre des différents modes de commande publique dans le secteur pénitentiaire, la mission a mobilisé **un panel principal de trois établissements** déterminé par la direction de l'administration pénitentiaire (DAP), **en fil rouge sur les trois grands axes de performance étudiés, à savoir les délais, la qualité et les coûts.**

Il s'agit de :

- la **maison d'arrêt Lyon-Corbas** d'une capacité opérationnelle de 678 places, mise en œuvre en **AOT-LOA** et mise en service en 2008 ;
- la réhabilitation du **centre pénitentiaire Paris la Santé** d'une capacité opérationnelle de 808 places, réalisée en **contrat de partenariat** et mise en service en 2019 ;
- le **centre pénitentiaire Mulhouse-Lutterbach** d'une capacité opérationnelle de 552 places, construite par un marché de **conception-réalisation** et mise en service en 2021.

Ce panel principal de trois établissements pénitentiaires, regroupant 2 043 places, correspond à 3 % des capacités d'accueil au niveau national.

La **maison d'arrêt de Lyon-Corbas** est en activité depuis avril 2009. Elle a remplacé les anciennes prisons de Lyon qui se trouvaient en cœur d'agglomération, à proximité de la gare de Perrache. Bien qu'excentré par rapport à Lyon, l'établissement est desservi par les transports urbains de l'agglomération lyonnaise. Situé dans une zone industrielle sur la commune de Corbas, l'établissement est particulièrement exposé et impacté par les projections.

Construit dans le cadre d'une AOT-LOA, il fonctionne en gestion déléguée. Optimep 4 assure les prestations d'entretien-maintenance et renouvellement de l'établissement qui sont incluses dans le contrat d'AOT-LOA jusque 2037. Les prestations de services à la personne, qui sont hors du périmètre de l'AOT-LOA, sont réalisées par le groupement GEPSA-Eurest.

Cet établissement comporte trois bâtiments pour hommes de trois étages, un bâtiment pour femmes de trois étages (60 places), une unité sanitaire (30 places). L'établissement dispose de dix cours de promenades, un terrain de sport, un gymnase, et un atelier de 1 347 m^2.

La maison d'arrêt de Lyon-Corbas connaît, depuis plusieurs années, une **occupation en hausse atteignant 163 % en septembre 2024**, écrouant ainsi plus de 1 000 hommes et 94 femmes. Cette suroccupation fait de l'établissement de Corbas celui accueillant le plus de personnes détenues sur le territoire du ressort de la direction interrégionale des services pénitentiaires (DISP) de Lyon. En outre, il accueille également depuis peu une unité de détenus violents (UDV) permettant la prise en charge d'un public difficile, les détenus intégrant cette unité provenant en partie des autres établissements de la DISP.

Édifiée de 1861 à 1867, la **prison de la Santé** répondait à l'époque aux critères modernes et progressistes des lieux d'enfermement, sur un terrain de 2,8 hectares en forte déclivité. Plus d'un siècle après sa construction, **la prison de la Santé a été réhabilitée**. Après un dialogue compétitif avec plusieurs groupements, le maître d'ouvrage a signé un **contrat de partenariat** comprenant le financement, la conception, la réhabilitation/reconstruction, **les prestations d'exploitation-maintenance pendant 25 ans et les prestations de services aux personnes détenues pendant neuf ans**.

La **complexité technique particulière** du projet était liée au contexte topographique et géologique (présence sous le site de carrières remblayées), au risque de bâti tenant aux opérations de réhabilitation, au risque de pollution des sols, de la préservation de la valeur patrimoniale de l'établissement, et à l'intervention en site occupé, contraint et urbain.

La détention ordinaire comporte un quartier prévenus, un quartier condamnés, un quartier « respect », un quartier courtes peines, un quartier pour radicalisés et un quartier vulnérables. Le quartier haut reconstruit, abrite divers espaces : des cellules individuelles, mais aussi un ensemble souterrain de salles communes, couloirs, équipements collectifs et logistiques. Le quartier bas historique est, quant à lui, constitué de près de la moitié des cellules individuelles de la maison d'arrêt, ainsi que de plusieurs salles de sports et parties communes. La prison de la Santé accueille un quartier de semi-liberté, isolé du reste de l'établissement pénitentiaire par un mur interne et qui bénéficie de sa propre entrée. L'établissement comporte enfin une unité sanitaire en milieu pénitentiaire de sept lits en hospitalisation de jour. En 2023, le taux d'occupation était, en moyenne, de 135 %.

Enfin, troisième établissement du panel principal, le **centre pénitentiaire Mulhouse-Lutterbach** est localisé en périphérie de la commune de Lutterbach, sur un terrain d'une superficie de 21,7 hectares. Le centre est destiné à l'accueil d'hommes, de femmes et de mineurs, qui dépendront du régime maison d'arrêt (personnes prévenues) ou du régime centre de détention (personnes condamnées). Cette particularité implique une organisation structurelle et une gestion des flux particulière pour réduire les trajets et prévenir les croisements non désirés.

L'établissement présente les caractéristiques suivantes :

- une unité vulnérable de 32 places dans le quartier maison d'arrêt ;
- un quartier de confiance de 40 places de maison d'arrêt et 40 autres pour le centre de détention ;
- deux cellules mère-enfants dans le quartier des femmes ;
- un quartier de semi-liberté, dans le centre-ville Mulhouse, de 32 places ;
- et une structure d'accompagnement vers la sortie de 90 places à Colmar.

Les principales spécificités du centre pénitentiaire de Mulhouse-Lutterbach résident dans les choix novateurs de conception avec :

- la suppression des miradors et des filins anti-hélicoptères ;
- l'intégration d'un glacis de 20 mètres à l'intérieur du mur d'enceinte pour lutter contre les risques de projections ;
- et une structure appelée « village de la réinsertion », regroupant dispositifs sportifs en intérieur, salle de spectacle, pôle d'insertion et de prévention de la récidive et pôle de préparation à la sortie et salle de culte.

En 2023, le taux d'occupation était, en moyenne, de 132 %.

A compter du 10 novembre 2021 et jusqu'au 31 décembre 2024, l'ensemble des services d'exploitation maintenance, services à la personne et services transverses de management du marché sont délégués à la société SJS (cf. tableau 38).

Tableau 38 : Caractéristiques actualisées des trois établissements pénitentiaires du panel principal

Établissement	Caractéristiques particulières	Mode de réalisation et gestion	Année de mise en service	Nombre de places opérationnelles	Surface (m^2)
Maison d'arrêt Lyon-Corbas	◆ 9 salles scolaires ; ◆ 3 salles de formation ; ◆ 4 bibliothèques ; ◆ 16 salles d'activité ; ◆ 10 ateliers ; ◆ 10 cours de promenade ; ◆ 40 parloirs ; ◆ 2 miradors ; ◆ présence d'un glacis et de filtres anti-hélicoptère.	AOT-LOA et gestion déléguée	2008	678	32 950
Centre pénitentiaire Paris la Santé	◆ 8 salles scolaires ; ◆ 7 salles de formation ; ◆ 7 bibliothèques ; ◆ 16 salles d'activité ; ◆ 7 ateliers ; ◆ 7 cours de promenade ; ◆ 1 salle multiculturelle ; ◆ 1 terrain de sport ; ◆ 16 salles de sports ; ◆ 56 parloirs ; ◆ 4 miradors ; ◆ présence de filins anti-hélicoptère et projections.	Contrat de partenariat et gestion déléguée	2019	808	47 300
Centre pénitentiaire Mulhouse-Lutterbach	◆ 11 salles scolaires ; ◆ 8 salles de formation ; ◆ 5 bibliothèques ; ◆ 15 salles d'activité ; ◆ 8 ateliers ; ◆ 34 parloirs ; ◆ présence d'un glacis.	Conception réalisation et gestion déléguée	2021	552	35 061

Source : Mission d'après les données de la direction de l'administration pénitentiaire.

Outre ce panel principal, chaque axe d'analyse (délais, qualité et coûts) bénéficie d'analyses complémentaires sur des panels élargis pour lesquels des données ont pu être recueillies pour éclairer les niveaux de performance atteints par les différents modes de commande publique et modes de gestion.

3.4.2. Compte tenu de la spécificité de la réhabilitation de la prison de la Santé, il n'apparaît pas d'influence majeure du mode de réalisation sur les délais de mise en service des établissements pénitentiaires

L'étude des calendriers des trois projets du panel principal signale un délai de procédure plus élevé pour la prison de la Santé (40 mois) que pour la maison d'arrêt de Lyon-Corbas (19 mois) et le centre pénitentiaire de Mulhouse-Lutterbach (15 mois).

Cette tendance se maintient sur le délai de réalisation avec 37 mois de travaux pour le contrat de partenariat de la prison de la Santé, 30 mois pour le marché de conception-réalisation alsacien et 25 mois pour l'AOT-LOA de Lyon-Corbas. **De bout en bout, de l'AAPC à la livraison, c'est bien le projet en AOT-LOA qui affiche le délai le plus court avec 52 mois et la prison de la Santé le délai le plus long avec 83 mois** (cf. tableau 39).

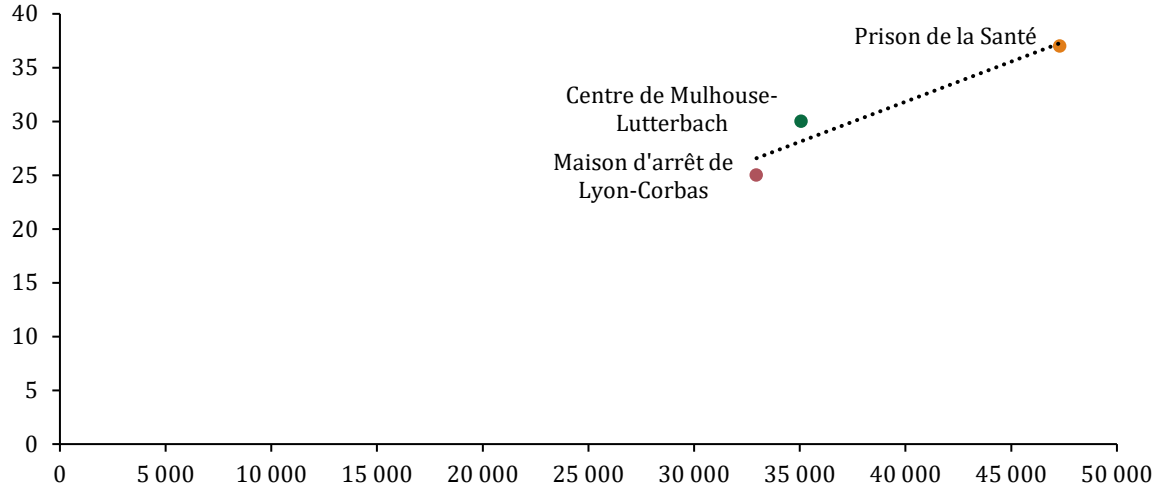
Tableau 39 : Calendrier des trois établissements pénitentiaires du panel principal

Étapes	Maison d'arrêt de Lyon-Corbas	Prison de Paris la Santé	Centre pénitentiaire de Mulhouse-Lutterbach
Publication de l'AAPC	Août 2004	6 juillet 2011	23 novembre 2015
Date de signature du marché	23 février 2006	13 novembre 2014	15 mars 2017
Début des travaux	27 novembre 2006	mai 2015	décembre 2018
Date prévisionnelle de livraison	19 décembre 2008	15 juin 2018	Fin 2020 -1er trimestre 2021
Date réelle de livraison	19 décembre 2008	22 juin 2018	24 juin 2021

Source : Mission d'après les données de l'APIJ et de la DAP.

En tenant compte de la surface construite, il ne peut être détecté d'écart significatif, sur ce seul panel, en matière de délai de réalisation, entre les différents projets et modes de réalisation, et cela, bien que le centre pénitentiaire de Mulhouse-Lutterbach ait enregistré un retard de plus de trois mois lié à la crise sanitaire[69]. Retraité de ce retard, ce centre se situerait d'ailleurs sur la droite d'interpolation indiquant la tendance d'évolution du délai de réalisation en fonction de la surface (cf. graphique 23).

Graphique 23 : Délai de réalisation (en mois) en fonction de la superficie (en m²) des établissements pénitentiaires du panel principal



Source : Mission d'après les données de l'APIJ et de la DAP.

[69] Ajournement des travaux le 17 mars 2020 en lien avec le confinement.

Sur un échantillon plus large de 22 projets de création de places en établissement pénitentiaire reposant sur 15 contrats pour lesquels les données de calendrier étaient disponibles, **le délai de procédure est le plus long, en moyenne, pour les contrats de partenariat** (25 mois). Suivent l'AOT-LOA et la MOP[70] avec 19 mois et enfin, la conception-réalisation avec 14 mois entre l'AAPC et la signature du contrat (cf. tableau 40).

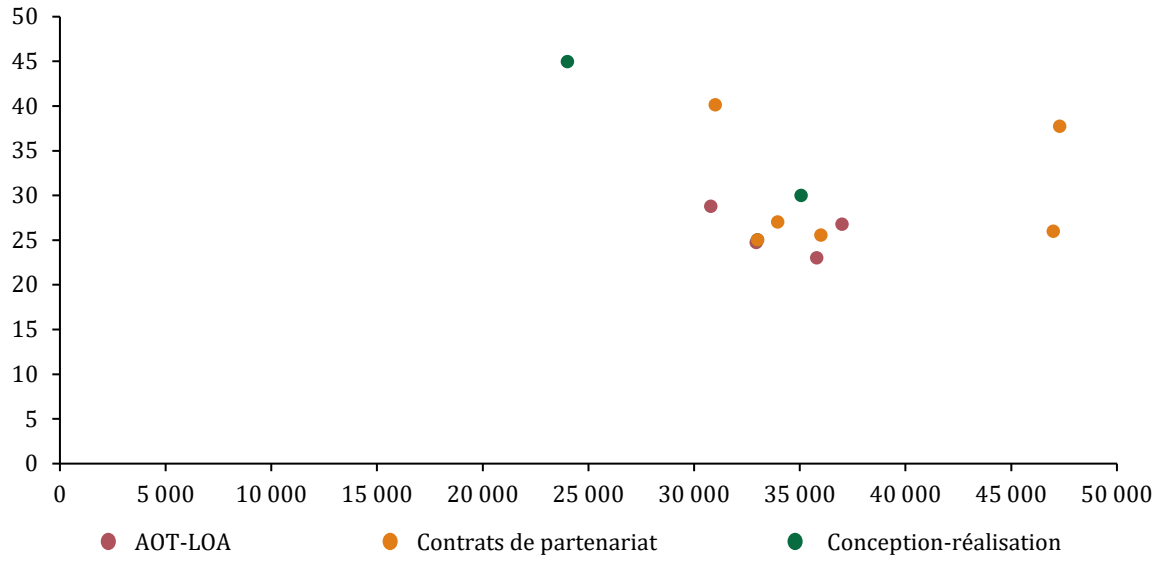
Tableau 40 : Délai moyen de procédure (en mois) selon le mode de commande publique sur le panel élargi

Mode de réalisation	Nombre de contrats	Nombre d'établissements	Surface moyenne (en m²)	Délai moyen de procédure (en mois)
AOT-LOA	1	4	34 138	19
Contrat de partenariat	3	7	37 323	25
MOP	9	9	5 138	19
Conception-réalisation	2	2	29 531	14

Source : Mission d'après les données de l'APIJ et de la DAP.

Les délais de réalisation des projets de ce panel élargi, hors bâtiments judiciaires en MOP, n'indiquent pas de tendance claire selon les surfaces construites et les modes de commande publique mobilisée. Si les délais de travaux peuvent paraître plus longs pour les marchés de conception-réalisation, le nombre de projets intégrés à l'étude n'est pas suffisant pour en tirer un enseignement significatif (cf. graphique 24).

Graphique 24 : Délai de réalisation (en mois) en fonction de la superficie (en m²) des établissements pénitentiaires du panel élargi



Source : Mission d'après les données de l'APIJ et de la DAP.

Les retards constatés dans la livraison des infrastructures sont notables pour les bâtiments judiciaires menés en MOP : 9 mois de retard sont enregistrés, en moyenne, sur une durée moyenne de travaux de 27 mois. Les retards sont similaires entre les contrats de partenariat et les marchés de conception-réalisation. Le contrat d'AOT-LOA analysé, qui comprend quatre établissements, n'a enregistré aucun retard (cf. tableau 41).

[70] Les projets en MOP concernent des bâtiments judiciaires (tribunal de grande instance, tribunal d'instance notamment) et non des établissements pénitentiaires.

Tableau 41 : Délai moyen de procédure (en mois) selon le mode de commande publique sur le panel élargi

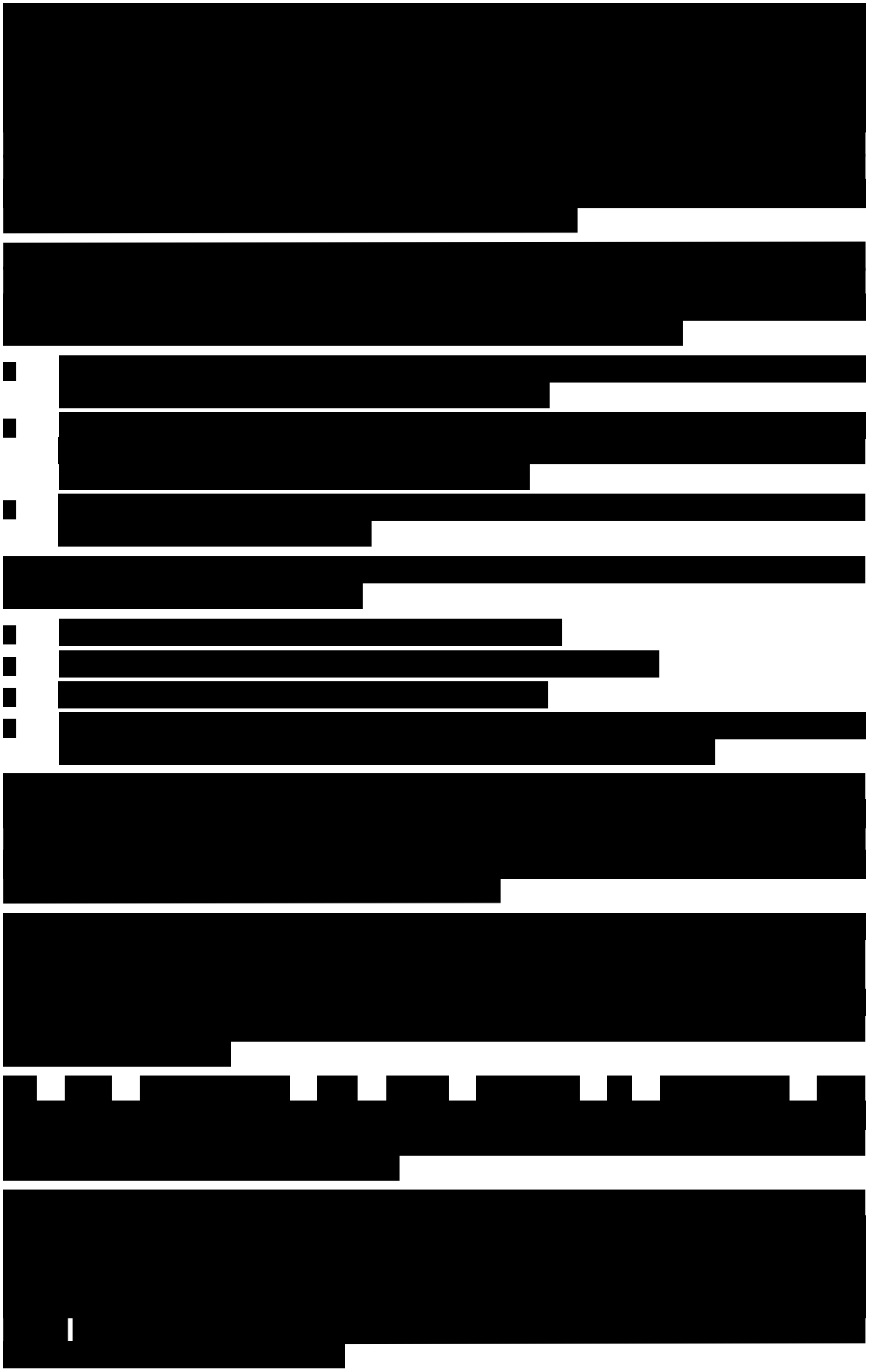
Mode de réalisation	Nombre de contrats	Nombre d'établissements	Surface moyenne (en m²)	Durée moyenne des travaux (en mois)	Écart moyen entre date de livraison prévisionnelle et réelle (en mois)
AOT-LOA	1	4	34 138	26	-
Contrat de partenariat	3	7	37 323	29	4
MOP	9	9	5 138	27	9
Conception-réalisation	2	2	29 531	37	5

Source : Mission d'après les données de l'APIJ et de la DAP.

3.4.3. La multiplicité des enjeux et difficultés rencontrés par chacun des établissements rend difficile la comparaison entre eux mais il apparaît une moindre qualité de la restauration pour les contrats de partenariat et une moindre performance de la maintenance de la gestion déléguée classique

[redacted]

Annexe II



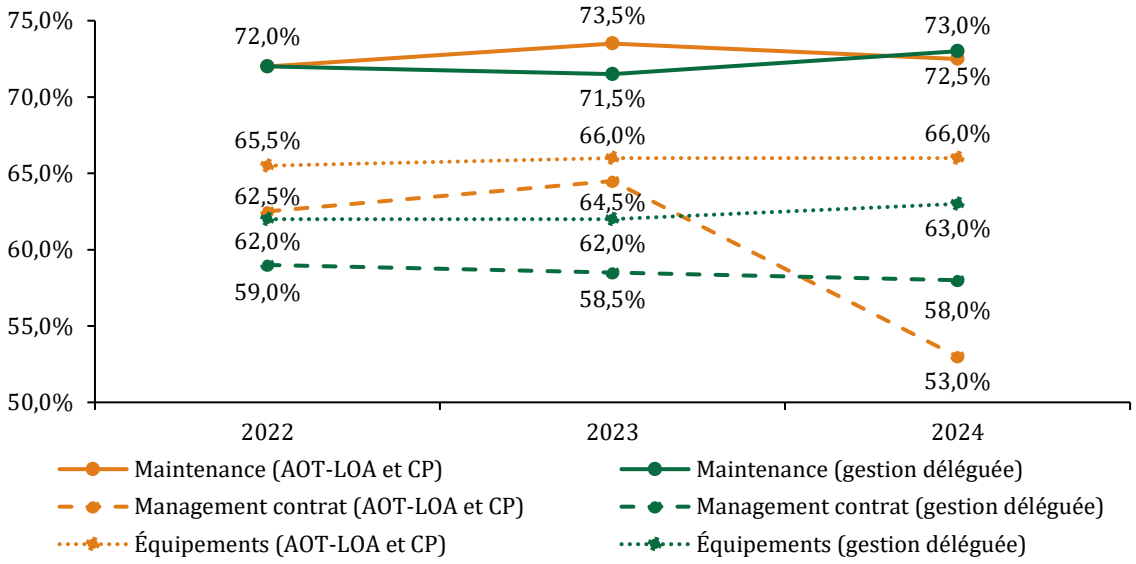
Annexe II

[redacted]

[redacted]

Pour l'ensemble de la gestion déléguée, **une campagne d'évaluation des prestations de maintenance est organisée chaque année.** Sur la période 2022-2024, **les établissements en AOT-LOA et contrat de partenariat bénéficient de meilleures prestations, notamment en matière d'état des équipements que les autres établissements en gestion déléguée** (cf. graphique 26).

Graphique 26 : Note globale de la qualité de la maintenance par mode de réalisation (note convertie en %)



Source : Mission d'après les données des audits 2022-2024 d'ISIOM pour le compte de la DAP.

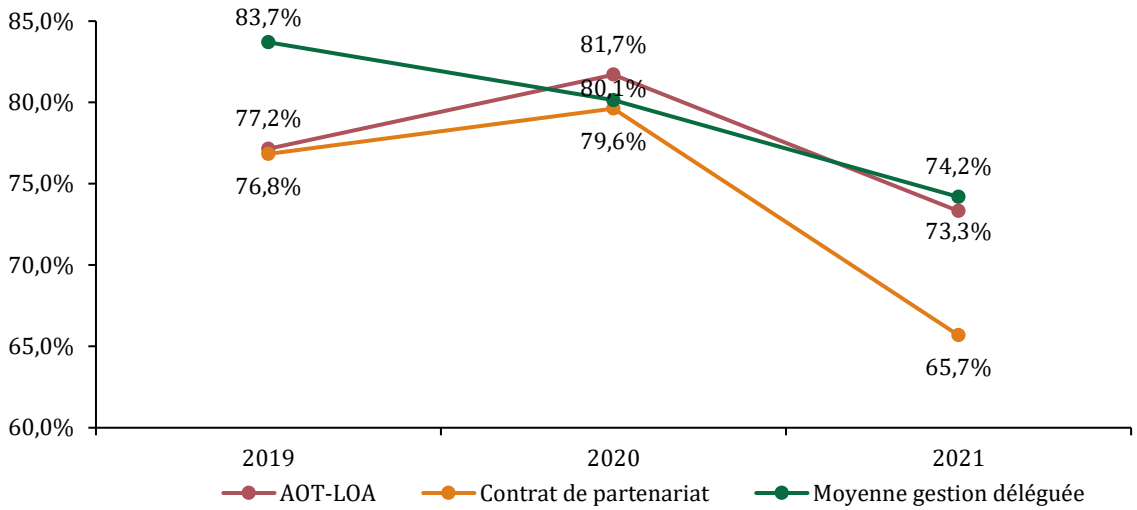
De même, chaque année, la DAP mène une campagne de **contrôle des marchés de restauration des établissements en gestion déléguée** sur les axes de l'offre alimentaire, la qualité des matières premières, la maîtrise sanitaire, le milieu matériel, l'organisation et l'environnement. Au cours des dernières années, cet audit a concerné :

- 17 établissements en 2019, dont la maison d'arrêt de Lyon-Corbas en AOT-LOA et deux établissements en contrat de partenariat incluant la prison de la Santé ;
- 32 établissements en 2020, dont trois établissements en AOT-LOA et quatre établissements en contrat de partenariat ;
- 29 établissements en 2021, dont deux établissements en AOT-LOA incluant la maison d'arrêt de Lyon-Corbas et deux établissements en contrat de partenariat incluant la prison de la Santé.

Sur ces échantillons élargis, **une moindre qualité des prestations de restauration est relevée pour les contrats de partenariat qui se situent, sur la période 2019-2021, sous la moyenne de la gestion déléguée.** En particulier, l'année 2021 est marquée par la baisse de la note pour la prison de la Santé qui atteint 49,8 % (cf. graphique 27).

[72] Le plafond annuel s'établit à 450 000 € H.T.

Graphique 27 : Note globale de la qualité de l'offre de restauration par mode de réalisation des établissements pénitentiaires



Source : Mission d'après les données des audits 2019-2021 du groupe ec6 pour le compte de la DAP.

3.4.4. Le surcoût du recours au financement privé est absorbé par la meilleure tenue des coûts d'investissement pour l'AOT-LOA et le contrat de partenariat mais les dépenses d'exploitation restent 7 % plus élevées en contrat de partenariat que la moyenne

Tout d'abord, en ce qui concerne les coûts de conception-construction, **le budget initial a été respecté pour le contrat de partenariat de la prison de la Santé**. En effet, à la différence de la **maison d'arrêt de Lyon-Corbas** qui a connu une **hausse de 3 % par rapport au budget initial**, l'APIJ avait prévu une provision pour modifications qui a permis le financement des travaux modificatifs commandés par l'État après la signature du contrat. La construction du **centre pénitentiaire de Mulhouse-Lutterbach** a fait l'objet d'avenants pour intégrer les demandes de modifications, **renchérissant le coût initial de 7 %.**

Le dépassement du budget initial pour l'établissement de Mulhouse-Lutterbach demeure inférieur à la **moyenne de 9 % relevée sur douze autres établissements construits en conception-réalisation** (cf. tableau 42).

Tableau 42 : Coûts de conception-construction des établissements du panel principal et de douze autres établissements en conception-réalisation (en k€ constants H.T.)

Établissement	Surface (m^2)	Date de valeur	Coûts de conception-construction prévisionnels (en k€ H.T.)	Coûts de conception-construction constatés (en k€ H.T.)	Écart entre constaté et prévisionnel (en k€ H.T. et en %)
Maison d'arrêt Lyon-Corbas	32 950	2006	59 329	61 278	+1 949 (+3 %)
Centre pénitentiaire Paris la Santé	47 300	2014	169 160	169 160	-
Centre pénitentiaire Mulhouse-Lutterbach	35 061	2017	72 950	78 084	+5 134 (+7 %)
Structure d'accompagnement vers la sortie (SAS) d'Osny	6 875	2020	44 950	51 327	+6 377 (+14 %)
Centre pénitentiaire de Caen	31 550	2019	80 266	96 054	+15 788 (+20 %)
SAS de Caen	4 500	2019	14 203	16 132	+1 929 (+14 %)
Centre pénitentiaire e Fleury-Mérogis	26 446	2020	49 550	49 550	-
Centre pénitentiaire de Troyes-Lavau	30 000	2019	76 398	78 479	+2 081 (+3 %)
SAS de Colmar	6 500	2020	19 262	20 587	+1 325 (+7 %)
SAS du Mans	4 500	2019	14 254	16 473	+2 219 (+16 %)
Centre pénitentiaire de Draguignan	35 000	2012	58 332	63 919	+5 587 (+10 %)
SAS de Montpellier	6 400	2020	19 210	22 508	+3 298 (+17 %)
SAS de Valence	5 277	2020	53 890	59 211	+5 321 (+10 %)
Centre pénitentiaire des Baumettes 2 – Marseille	45 000	2012	83 770	91 051	+7 281 (+9 %)
Centre de détention de Papéari	24 000	2012	78 441	88 679	+10 238 (+13 %)

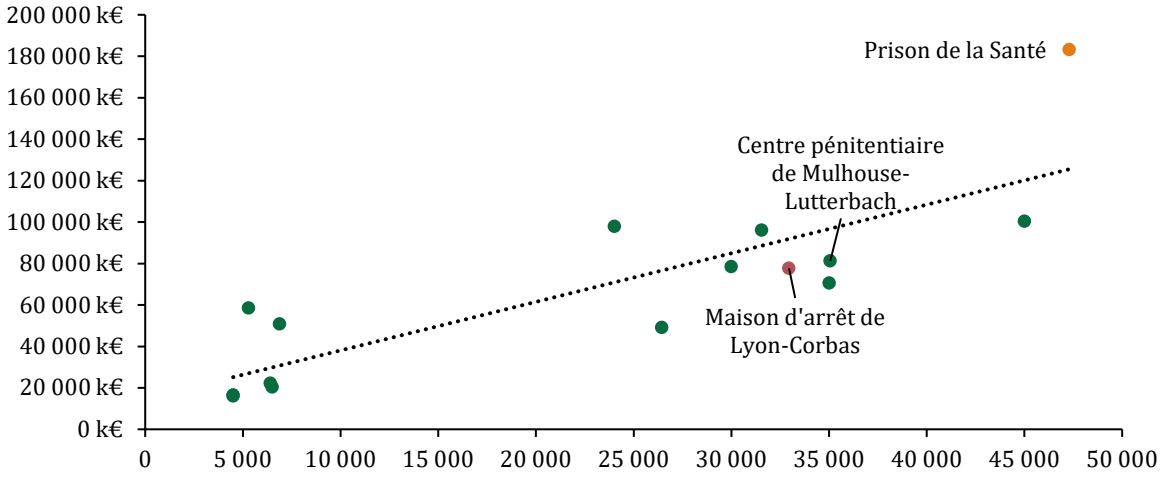
Source : Mission d'après les données de l'APIJ et de la DAP.

En actualisant ces coûts pour tenir compte de l'inflation, les coûts de conception-construction au m^2 sont parmi les plus élevés pour la prison de la Santé avec :

- 3,9 k€ H.T. par m^2 pour cet établissement ;
- 2,3 k€ H.T. par m^2 pour la maison d'arrêt de Lyon Corbas et le centre pénitentiaire de Mulhouse Lutterbach ;
- et une moyenne de 3,0 k€ par m^2 sur les douze autres établissements ayant mobilisé un marché de conception-réalisation en euros constants valeur 2019.

La prison de la Santé affiche ainsi un coût de conception-construction au m^2 plus élevé de 46 % par rapport à sa projection sur la droite d'interpolation (cf. graphique 28), **notamment en lien avec le caractère particulier et contrait du chantier de réhabilitation de cette prison historique.**

Graphique 28 : Coûts de conception-construction constatés (en k€ constants H.T– valeur 2019) en fonction de le surface (en m²)

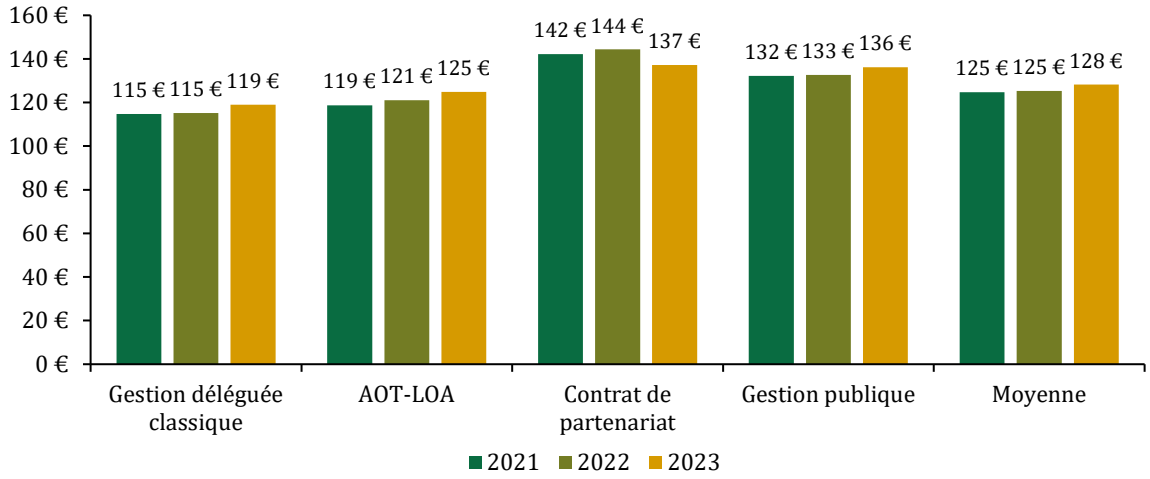


Source : Mission d'après les données de l'APIJ et de la DAP.

Ensuite, pour comparer les coûts d'exploitation, la mission s'est appuyée sur le recueil des coûts à la journée de détention (JDD) de l'année 2023 de la DAP. Ce recueil propose un panorama de données de coût complet par JDD accompagné de différents croisements (taille d'établissements, types d'établissements, mode de gestion) et données économiques (coût complet, dépenses de personnel, dépenses d'exploitation). Il précise les limites et précautions d'interprétation et de comparaison, notamment la nécessaire prise en compte d'autres facteurs tels que l'état du parc immobilier et les différents types et tailles d'établissements.

En 2023, hors centres de semi-liberté et établissements pour mineurs, le coût moyen d'une JDD est revenu à 128 €. **Depuis 2021, c'est pour le mode de gestion en contrat de partenariat que le coût d'une JDD est le plus élevé (137 € en 2023 soit 7 % de plus que la moyenne[73]).** La gestion publique se situe aussi au-dessus de la moyenne avec un coût de 136 €. **Les établissements sous AOT-LOA ou gestion déléguée classique ont les coûts par JDD les plus faibles, respectivement 125 € et 119 €** (cf. graphique 29).

Graphique 29 : Évolution du coût complet par JDD par mode de gestion sur la période 2021-2023



Source : Recueil des coûts à la journée de détention de la DAP, 2023.

[73] La baisse du coût par JDD, pour les contrats de partenariat, en 2023 est liée à des dépenses de personnel pénitentiaire moins dynamiques que le nombre de JDD.

À la maille du panel principal, les coûts par JDD des trois établissements étaient, en 2023, les suivants :

- 109,99 € pour la maison d'arrêt de Lyon-Corbas, inférieur à la moyenne des AOT-LOA et à la moyenne globale ;
- 126,84 € pour la prison de la Santé inférieur à la moyenne des contrats de partenariat et à la moyenne globale ;
- et 128,23 € pour le centre pénitentiaire de Mulhouse-Lutterbach, supérieur à la moyenne de la gestion déléguée classique et dans la moyenne globale

Distinguant les dépenses des personnels de l'administration pénitentiaire des dépenses d'exploitation, le recueil des coûts à la JDD permet d'approcher les coûts de maintenance, gros entretien, services à la personne et fluides.

En considérant les seules dépenses d'exploitation, le contrat de partenariat est le mode de gestion avec le coût le plus élevé, devant l'AOT-LOA, sur le périmètre de la gestion déléguée en 2023 :

- 52,81 € de dépenses d'exploitation par JDD pour les contrats de partenariat ;
- 40,63 € de dépenses d'exploitation par JDD pour les AOT-LOA ;
- 37,65 € de dépenses d'exploitation par JDD pour la gestion déléguée classique.

Les coûts d'exploitation par JDD sont, en conséquence, 40 % plus élevés en contrat de partenariat et 8 % en AOT-LOA qu'en gestion déléguée classique.

Ce constat demeure quel que soit le type d'établissements considéré :

- pour les centres pénitentiaires :
  - 55,30 € de dépenses d'exploitation par JDD pour les contrats de partenariat ;
  - 42,03 € de dépenses d'exploitation par JDD pour les AOT-LOA ;
  - 39,07 € de dépenses d'exploitation par JDD pour la gestion déléguée classique.
- pour les maisons d'arrêt :
  - 44,39 € de dépenses d'exploitation par JDD pour les contrats de partenariat ;
  - 36,04 € de dépenses d'exploitation par JDD pour les AOT-LOA ;
  - 32,99 € de dépenses d'exploitation par JDD pour la gestion déléguée classique ;
- pour les centres de détention :
  - 47,20 € de dépenses d'exploitation par JDD pour les AOT-LOA ;
  - 40,36 € de dépenses d'exploitation par JDD pour la gestion déléguée classique (cf. tableau 43).

Annexe II

Tableau 43 : Coût complet par JDD par mode de gestion et par type d'établissement pénitentiaire en 2023 (en €)

Mode de gestion	Type de contrat	Données	Centre de détention	Centre pénitentiaire	Maison d'arrêt	Maison centrale	Moyenne
Gestion déléguée	AOT-LOA	Dépenses de personnel / JDD	90,89	86,35	78,50	-	84,30
		Dépenses d'exploitation / JDD	47,20	42,03	36,04	-	40,63
		Coût complet / JDD	**138,09**	**128,38**	**114,54**	**-**	**124,93**
	Gestion déléguée classique	Dépenses de personnel / JDD	79,02	85,20	74,89	-	81,39
		Dépenses d'exploitation / JDD	40,36	39,07	32,99	-	37,65
		Coût complet / JDD	**119,39**	**124,27**	**107,88**	**-**	**119,04**
	Contrat de partenariat	Dépenses de personnel / JDD	-	84,90	82,46	-	84,34
		Dépenses d'exploitation / JDD	-	55,30	44,39	-	52,81
		Coût complet / JDD	**-**	**140,19**	**126,84**	**-**	**137,15**
Gestion publique		Dépenses de personnel / JDD	116,53	109,25	98,16	209,61	109,18
		Dépenses d'exploitation / JDD	32,61	26,74	24,08	43,03	27,07
		Coût complet / JDD	**149,14**	**135,99**	**122,24**	**252,63**	**136,25**
TOTAL		Dépenses de personnel / JDD	96,54	93,68	87,98	209,61	93,89
		Dépenses d'exploitation / JDD	37,22	36,76	29,01	43,03	34,37
		Coût complet / JDD	**133,76**	**130,45**	**116,99**	**252,63**	**128,26**

Source : Recueil des coûts à la journée de détention de la DAP, 2023.

[redacted]

Enfin, le modèle de financement de l'AOT-LOA comme celui du contrat de partenariat intègre des surcoûts par rapport à un financement direct par la personne publique. Dans le cas de l'AOT-LOA de la maison d'arrêt de Lyon-Corbas et du contrat de partenariat de la prison de la Santé, aucun concours public n'a d'ailleurs été apporté pour le **financement de l'investissement qui repose ainsi à environ 95 % sur de la dette** (cf. tableau 45).

Tableau 45 : Modalités de financement de la maison d'arrêt de Lyon-Corbas en AOT-LOA et de la prison de la Santé en contrat de partenariat

Type de financements	Financement AOT-LOA (en M€)	Financement AOT-LOA (en %)	Financement contrat de partenariat (en M€)	Financement contrat de partenariat (en %)
Fonds propres	<1	<1 %	1	<1 %
Dettes subordonnées actionnaires	3	5 %	11	6 %
Dette garantie	41	64 %	155	89 %
Dette projet	20	31 %	8	5 %
TOTAL	**64**	**100 %**	**175**	**100 %**

Source : Mission d'après les données de la DAP.

[redacted]

Annexe II

[76] Incluant l'entretien-maintenance et les fluides.

[77] Incluant l'entretien-maintenance, les services à la personne et les fluides.

ANNEXE III

Modalités de suivi des contrats et marchés de partenariat

SOMMAIRE

1. BIEN QUE L'ENCADREMENT DU RECOURS AUX MARCHES DE PARTENARIAT PARTICIPE A EN ASSURER LE SUIVI, LE PILOTAGE DE CETTE FORME DEROGATOIRE DE COMMANDE PUBLIQUE POURRAIT ETRE RENFORCE AU NIVEAU NATIONAL 1

1.1. Les dispositifs de suivi global de la commande et de l'investissement publics ne permettent, en l'état, d'identifier et suivre que les marchés de partenariat bénéficiant de plus de 100 M€ de financement public 1

1.1.1. Le recensement économique des contrats de la commande publique est peu opérant, compte tenu de la diversité des interfaces techniques et de la faible fiabilité des données transmises par les acheteurs publics 1

1.1.2. La procédure de contre-expertise de l'évaluation socio-économique prévue pour les projets majeurs d'investissement public depuis 2013 n'a concerné que deux marchés de partenariat 6

1.2. Les contrats et marchés de partenariat font l'objet d'un encadrement spécifique qui contribue à en sécuriser le recours mais qui ne permet toutefois pas d'en assurer la traçabilité et la bonne exécution 8

1.2.1. Si la démarche d'évaluation préalable à tout marché de partenariat permet d'identifier les projets de marché de partenariat et a gagné en pertinence, elle demeure confrontée à certaines des limites relevées en 2012 par l'IGF 9

1.2.2. L'étude de soutenabilité budgétaire à laquelle sont soumis les marchés de partenariat évalue les impacts sur les trajectoires financières des personnes publiques mais les données ne sont ni consolidées ni régulièrement partagées avec Fin Infra 21

1.2.3. L'obligation de transmission des contrats à Fin Infra n'a été respectée que pour 51 % des contrats et il n'existe aucune disposition règlementaire pour en favoriser l'accompagnement par le niveau national après signature ... 23

1.3. Eu égard à la multiplicité des acteurs en charge du suivi des marchés de partenariat au niveau national, les synergies entre administrations gagneraient à être renforcées 24

1.3.1. Fin Infra assure un accompagnement juridique et financier des personnes publiques dans leurs projets d'infrastructure et émet un avis, pour les marchés de partenariat, sur l'évaluation préalable du mode de réalisation 24

1.3.2. D'autres directions et services centraux disposent de compétences en matière de marché de partenariat 26

2. UN PILOTAGE EFFICACE DES CONTRATS ET MARCHES DE PARTENARIAT PAR LES POUVOIRS ADJUDICATEURS IMPLIQUE UNE ORGANISATION STRUCTUREE, LA MOBILISATION DE RESSOURCES QUALIFIEES, DES PROCEDURES FORMALISEES ET DES OUTILS DE *REPORTING* 30

2.1. L'enquête révèle de bonnes relations entre pouvoirs adjudicateurs et titulaires pour 89 % des projets mais aussi la nécessité de mobiliser des moyens humains pour assurer le suivi contractuel 30

2.1.1. La mise en œuvre d'un marché de partenariat nécessite, pour les porteurs de projet, de disposer de capacités internes de maîtrise d'ouvrage et d'expertises juridico-financières 30

2.1.2. Les personnes publiques considèrent entretenir des relations fluides avec les titulaires pour 89 % des projets sans que cela exclue des négociations difficiles ou des litiges dans certaines situations 32

2.2. Alors que les modalités de suivi des contrats et marchés de partenariat diffèrent selon le secteur et le pouvoir adjudicateur, le développement des procédures et outils de gestion apparaissent comme des facteurs optimisant le pilotage contractuel 33

2.2.1. Le suivi des contrats de partenariat repose sur une direction en charge de la transition écologique, de l'immobilier et de la logistique à l'université de Lille 34

2.2.2. Les deux directions assurant la fonction immobilière à Aix-Marseille Université ont élaboré une documentation relative aux procédures internes de gestion des contrats de partenariat 35

2.2.3. C'est une direction spécifique en charge des PPP au sein de SNCF Réseau qui suit les lignes construites en contrat de partenariat ou concession 36

2.2.4. L'administration pénitentiaire se distingue par une organisation structurée et un outillage fourni sur le suivi de la gestion déléguée 37

1. Bien que l'encadrement du recours aux marchés de partenariat participe à en assurer le suivi, le pilotage de cette forme dérogatoire de commande publique pourrait être renforcé au niveau national

1.1. Les dispositifs de suivi global de la commande et de l'investissement publics ne permettent, en l'état, d'identifier et suivre que les marchés de partenariat bénéficiant de plus de 100 M€ de financement public

1.1.1. Le recensement économique des contrats de la commande publique est peu opérant, compte tenu de la diversité des interfaces techniques et de la faible fiabilité des données transmises par les acheteurs publics

Il a été institué **un observatoire économique de la commande publique (OECP), placé auprès du ministre chargé de l'économie, qui analyse les données relatives aux aspects économiques et techniques de la commande publique**. Aux termes de l'article R. 2196-2 du code de la commande publique (CCP), cet observatoire *« constitue une instance de concertation et d'échanges d'informations avec les opérateurs économiques, les pouvoirs adjudicateurs et les entités adjudicatrices et contribue à la diffusion des bonnes pratiques »*.

Son fonctionnement et sa composition ont été prévus par arrêté en date du 22 mars 2019 modifié en date du 12 février 2024 (cf. encadré 1).

Encadré 1 : Fonctionnement et composition de l'OECP

L'OECP est doté d'un comité d'orientation, composé des membres suivants :

- sept membres représentant les acheteurs et les collectivités territoriales : le directeur des achats de l'Etat ou son représentant ; le président directeur général de l'Union des groupements d'achat public (UGAP) ou son représentant ; un représentant d'une entreprise publique constituant une entité adjudicatrice ; un représentant de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalités (AMF) ; un représentant de l'Assemblée des départements de France (ADF) ; un représentant de l'association Régions de France (ARF) ; un représentant de l'Assistance publique-hôpitaux de Paris (APHP) ;
- neufs membres représentant les organisations professionnelles : un représentant de la Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME) ; un représentant du Mouvement des entreprises de France (MEDEF) ; un représentant de la Fédération nationale des travaux publics (FNTP) ; un représentant de l'Alliance française des industries du numérique (AFNUM) ; un représentant de la Fédération nationale des fabricants de fournitures administratives civiles et militaires (FACIM) ; un représentant de la Confédération des grossistes de France (CGF) ; un représentant de la Fédération française du bâtiment (FFB) ; un représentant de la Fédération SYNTEC Ingénierie ; un représentant de la Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (CAPEB) ;
- huit membres représentant des administrations ou des organismes concernés par les problématiques de la commande publique : le directeur général des finances publiques ou son représentant ; le directeur général des entreprises ou son représentant ; le directeur général de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes ou son représentant ; le médiateur des entreprises ou son représentant ; le directeur général des collectivités locales au ministère chargé des collectivités locales ou son représentant ; le commissaire général au développement durable au ministère chargé du développement durable ou son représentant ; le directeur général de l'institut national de la statistique et des études économiques ou son représentant ; le directeur général de la banque publique d'investissement ou son représentant ;
- deux personnalités qualifiées du domaine universitaire, appelées en raison de leurs compétences particulières.

Annexe III

Le comité d'orientation examine le programme d'activités de l'observatoire et précise en tant que de besoin ses méthodes de travail. Ses avis, qui sont rendus publics, portent notamment sur les documents préparés par les groupes de travail constitués au sein de l'observatoire. Le comité d'orientation se réunit au moins une fois par an sous la présidence du directeur des affaires juridiques du ministère chargé de l'économie.

Source : Arrêté du 22 mars 2019 modifié relatif au fonctionnement et à la composition de l'OECP.

Le recensement économique des contrats de la commande publique vise à connaître, analyser et diffuser les données chiffrées de la commande publique en France, et notamment l'évolution de l'accès des très petites entreprises (TPE) et petites et moyennes entreprise (PME) aux contrats publics.

Pour procéder à ce recensement[1], l'OECP s'appuie historiquement sur plusieurs vecteurs :

- les données communiquées dans l'application dédiée du recensement économique des achats publics (REAP), via un formulaire ou un dépôt de fichier, par les acheteurs ;
- la communication de flux de CHORUS, le logiciel de suivi et de pilotage des dépenses de l'État ;
- la communication de flux provenant du protocole d'échange standard (PES) d'Hélios, le logiciel de gestion comptable et financière des collectivités locales et des établissements publics locaux ;
- et des sources externes directes de certains opérateurs et administrations : Réseau de transport d'électricité (RTE), Société nationale des chemins de fer français (SNCF), Régie autonome des transports parisiens (RATP), Assistance publique-hôpitaux de Paris (AP-HP) et le ministère des armées notamment.

Depuis le 1er janvier 2024, le recensement économique des contrats de la commande publique repose sur le dispositif de remontée des données essentielles de la commande publique (DECP) selon le décret n° 2022-767 du 2 mai 2022.

Les DECP sont les données relatives aux marchés publics et contrats de concession. Depuis le 1er octobre 2018, les administrations publiques qui passent un marché[2] ou un contrat de concession[3] doivent en publier les données essentielles sur leur profil d'acheteur[4]. Cette obligation concerne les marchés dont la valeur est égale ou supérieure à 40 000 € hors taxes (H.T.)[5] et les contrats de concession sont concernés quel que soit leur montant[6].

L'arrêté du 22 mars 2019 puis les arrêtés du 22 décembre 2022 modifiés relatifs aux données essentielles des marchés publics et des contrats de concession fixent les formats, normes et nomenclatures dans lesquels les données essentielles doivent être publiées ainsi que les modalités de leur publication (cf. encadré 2).

[1] Article R. 2196-4 du code de la commande publique.

[2] Article L. 2196-2 du code de la commande publique.

[3] Article L. 3131-1 du code de la commande publique.

[4] Les articles R. 2132-3, R. 2332-5 et R. 3122-10 du code de la commande publique disposent que *« le profil d'acheteur est la plateforme de dématérialisation permettant notamment aux acheteurs/autorités concédantes de mettre les documents de la consultation à disposition des opérateurs économiques par voie électronique et de réceptionner par voie électronique les documents transmis par les candidats et les soumissionnaires ».*

[5] Article R. 2196-1 du code de la commande publique.

[6] Article R. 3131-1 du code de la commande publique.

Annexe III

Encadré 2 : Données essentielles relatives aux marchés publics transmises par l'acheteur et publiées sur le portail national des données ouvertes

Les données essentielles relatives aux marchés publics transmises par l'acheteur et publiées sur le portail national des données ouvertes sont :

1° Le numéro d'identification unique du marché public ;

2° Le numéro d'inscription de l'acheteur, ou du mandataire en cas de groupement, au répertoire des entreprises et de leurs établissements prévu à l'article R. 123-220 du code de commerce ;

3° La nature du marché public correspondant à l'une des mentions suivantes : marché, marché de partenariat, marché de défense ou de sécurité ;

4° L'objet du marché public ;

5° La technique d'achat utilisée correspondant à une ou plusieurs, des mentions suivantes : accord cadre, concours, système de qualification, système d'acquisition dynamique, catalogue électronique, enchère électronique, sans objet ;

6° La modalité d'exécution du marché public correspondant à une ou plusieurs des mentions suivantes : marché à tranches, bons de commande, marchés subséquents, sans objet ;

7° Pour un marché subséquent le numéro d'identification unique du marché public relevant de la technique d'achat accord-cadre ;

8° Le principal code du vocabulaire commun pour les marchés publics (CPV) prévu par le règlement (CE) n° 213/2008 du 28 novembre 2007 susvisé ;

9° La procédure de passation utilisée correspondant à l'une des mentions suivantes : procédure adaptée ; appel d'offres ouvert ; appel d'offres restreint ; procédure avec négociation ; marché passé sans publicité ni mise en concurrence préalable ; dialogue compétitif ;

10° L'identifiant du lieu principal d'exécution sous la forme d'un code postal ou d'un code INSEE ;

11° La durée du marché public en nombre de mois ;

12° La date de notification du marché public par l'acheteur ;

13° Considération sociale correspondant à une ou plusieurs des mentions suivantes : clause sociale, critère social, marché réservé, pas de considération sociale ;

14° Considération environnementale correspondant à une ou plusieurs des mentions suivantes : clause environnementale, critère environnemental, pas de considération environnementale ;

15° Marché public comportant des travaux, services ou fournitures innovants ;

16° Pour les marchés de fournitures de denrées alimentaires, de véhicules, de produits de santé et d'habillement dont la liste figure dans le tableau de l'annexe II du présent arrêté, la part des produits issus de l'Union européenne, dont la part de produits français, avec laquelle le marché sera exécuté ;

17° Le CCAG de référence correspondant à l'une des mentions suivantes : travaux, maitrise d'œuvre, fournitures courantes et services, marchés industriels, prestations intellectuelles, techniques de l'information et de la communication, pas de CCAG ;

18° Le nombre d'offres reçues ;

19° Le montant H.T. forfaitaire en euros ou estimé maximum en euros ;

20° La forme du prix du marché public correspondant à l'une des mentions suivantes : unitaire, forfaitaire, mixte ;

21° Le type de prix correspondant à une ou plusieurs, des mentions suivantes : définitif ferme, définitif actualisable, définitif révisable, provisoire ;

22° L'attribution d'une avance ;

23° Le taux de l'avance attribuée ;

24° Le ou les numéros d'inscription du ou des titulaires au répertoire des entreprises et de leurs établissements prévu à l'article R. 123-220 du code de commerce, à défaut le numéro de TVA intracommunautaire lorsque le siège social est domicilié dans un État membre de l'Union européenne autre que la France ou le numéro en vigueur dans le pays lorsque le siège social est domicilié hors de l'Union européenne ;

25° Le type de groupement d'opérateurs économiques correspondant à l'une des mentions suivantes : conjoint, solidaire, pas de groupement ;

26° La sous-traitance déclarée à la passation du marché public ; 27° La date de publication des données essentielles du marché public.

Source : Arrêté du 22 décembre 2022 relatif aux données essentielles des marchés publics.

Des données similaires à celles de l'encadré 2 doivent être publiées pour les concessions et en cas de modifications du marché ou de la concession.

Toutefois, à la date de la mission, tous les profils d'acheteurs ne permettent de transmettre les données essentielles et leur adaptation demeure en cours en lien avec les différents éditeurs pour qu'ils soient conformes aux nouveaux schémas de données.

Concernant les marchés publics, deux jeux de données sont ainsi disponibles sur la plateforme nationale www.data.gouv.fr à la date du 1er octobre 2024 :

- un jeu de DECP selon l'arrêté du 22 mars 2019 ;
- et un jeu de DECP selon l'arrêté du 22 décembre 2022.

Le premier jeu de données recense 182 marchés de partenariat notifiés sur la période 2017-2023 sur un total de 842 621 marchés publics sur l'ensemble de la période 2000-2024 (cf. tableau 1) alors que le second jeu de données ne recense aucun marché de partenariat sur les 1 343 marchés publics notifiés sur la période 2008-2024 recensés dans le nouveau format des données essentielles (cf. tableau 2).

Tableau 1 : Nombre d'entrées de marchés publics recensés par année de notification et nature de marché selon le recensement fait au format prévu par l'arrêté du 22 mars 2019.

Année de notification	Accords-cadres	Marchés	Marchés de partenariat	Marchés subséquents	TOTAL
2000	0	2	0	0	**2**
2001	1	1	0	0	**2**
2002	3	22	0	0	**25**
2003	1	5	0	0	**6**
2004	0	4	0	0	**4**
2005	0	2	0	0	**2**
2006	0	1	0	0	**1**
2007	0	2	0	0	**2**
2008	1	1	0	1	**3**
2009	1	3	0	0	**4**
2010	0	7	0	0	**7**
2011	1	8	0	0	**9**
2012	0	21	0	2	**23**
2013	0	16	0	0	**16**
2014	5	50	0	0	**55**
2015	8	64	0	0	**72**
2016	60	232	0	2	**294**
2017	246	441	1	11	**699**
2018	5 902	12 534	5	882	**19 323**
2019	42 675	94 409	15	4 740	**141 839**
2020	53 204	94 068	25	6 631	**153 928**
2021	70 483	117 450	63	8 732	**196 728**
2022	68 494	115 784	40	9 100	**193 418**
2023	51 212	77 972	33	6 940	**136 157**
2024	0	2	0	0	**2**
TOTAL	**292 297**	**513 101**	**182**	**37 041**	**842 621**

Source : DECP sur www.data.gouv.fr à la date du 1er octobre 2024.

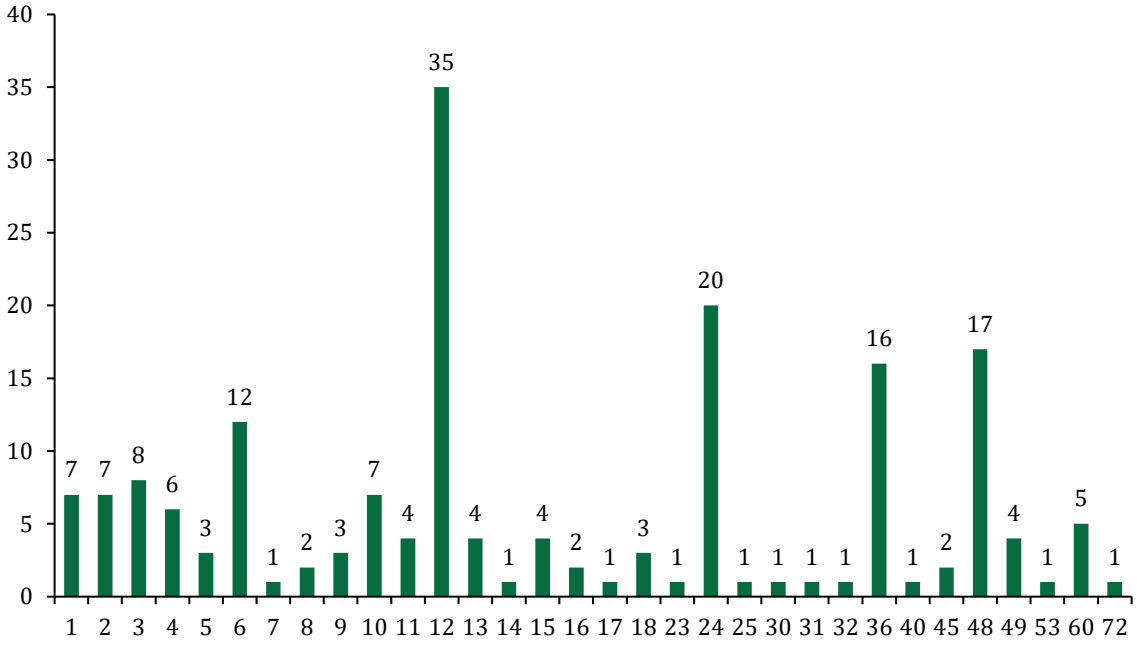
Tableau 2 : Nombre d'entrées de marchés publics recensés par année de notification et nature de marché selon le recensement fait au format prévu par l'arrêté du 22 décembre 2022.

Année de notification	Marchés	Marchés de partenariat	Marchés de défense ou de sécurité	TOTAL
2008	1	0	0	**1**
2014	2	0	0	**2**
2018	3	0	0	**3**
2020	10	0	0	**10**
2021	33	0	0	**33**
2022	68	0	0	**68**
2023	171	0	0	**171**
2024	1 055	0	0	**1 055**
TOTAL	**1 343**	**0**	**0**	**1 343**

Source : DECP sur www.data.gouv.fr à la date du 1er octobre 2024.

La durée des 182 marchés de partenariat recensés dans le premier jeu de données DECP interroge quant à la nature réelle de ces marchés. En effet, les durées de ces marchés sont peu compatibles avec la mise en œuvre d'un marché de partenariat, la durée maximale relevée étant de 72 mois et 72 % d'entre eux, soit 131 marchés, ayant une durée inférieure ou égale à 24 mois (cf. graphique 1).

Graphique 1 : Répartition des marchés de partenariat recensés dans les données essentielles selon leur durée en mois



Source : DECP sur www.data.gouv.fr à la date du 1er octobre 2024.

D'ailleurs, seuls 7 des 182 marchés de partenariat affichent un montant supérieur à 2 M€, seuil minimal de recours au marché de partenariat[7] avec des objets peu compatibles voire incompatibles avec cette forme de commande publique :

- trois conventions de l'Union des groupements d'achats publics (UGAP) pour du mobilier, du matériel informatique et consommables et des véhicules ;
- deux marchés de tri, conditionnement et valorisation des recyclables ;
- une délégation de service public sous forme d'un affermage relative à la gestion d'un établissement d'accueil du jeune enfant ;
- un marché d'exploitation et de maintenance de l'usine d'incinération et de valorisation énergétique actuelle Athanor avec des objectifs de performance.

La base des données essentielles liste en tant que marchés de partenariat des marchés n'en étant pas. Outre le fait que les DECP ne restituent que des données contractuelles et non exécutées, ces données présentent ainsi des limites majeures en matière de fiabilité et d'exhaustivité pour suivre les contrats et marchés de partenariat.

In fine, les chiffres du recensement de la commande publique publiés[8] après retraitement ne restitue en 2022 que :

- la répartition des marchés en nombre et en montant par catégorie d'acheteurs (État et secteur hospitalier, collectivités territoriales, autres acteurs) ;
- la répartition des marchés en nombre et en montant par objet de marché (fournitures, travaux et services) ;
- la répartition des marchés en nombre et en montant par catégorie d'entreprise titulaire (petites et moyennes entreprises, entreprises de taille intermédiaire, grandes entreprises) ;
- la part des marchés en nombre et en montant comprenant des clauses sociales par catégorie d'acheteurs ;
- la part des marchés en nombre et en montant comprenant des clauses environnementales par catégorie d'acheteurs ;
- et la répartition des marchés en nombre par forme de prix (prix fermes, prix fermes actualisables, prix révisables).

<u>Proposition n° 1 [DAJ]</u> : accélérer la convergence du recensement économique de la commande publique vers les DECP et sensibiliser les acheteurs à l'enjeu de qualité des données renseignées.

1.1.2. La procédure de contre-expertise de l'évaluation socio-économique prévue pour les projets majeurs d'investissement public depuis 2013 n'a concerné que deux marchés de partenariat

La loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2012 à 2017 a étendu, par son article 17, l'obligation de réalisation d'une évaluation socio-économique à l'ensemble des projets d'investissement civils financés par l'État, ses établissements publics, les établissements publics de santé et les structures de coopération sanitaire.

[7] Article R. 2211-1 du code de la commande publique.

[8] Disponibles sur le site de l'OECP : OECP - Le recensement économique de la commande publique | Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie et Ministère chargé du Budget et des Comptes publics (economie.gouv.fr)

Pour les projets dont le financement public dépasse 20 M€ H.T., le contenu de l'évaluation socio-économique est fixé par le décret n° 2013-1211 du 23 décembre 2013 relatif à la procédure d'évaluation des investissements publics (cf. encadré 3).

Encadré 3 : Contenu de l'évaluation socio-économique

Pour les projets dont le financement public dépasse 20 M€ H.T., l'évaluation socio-économique comprend :

- l'exposé détaillé du projet d'investissement, les variantes et alternatives au projet d'investissement ;
- les principales données sur son dimensionnement et son calendrier prévisionnel ;
- des indicateurs socio-économiques pertinents ;
- des indicateurs de performance au regard des politiques publiques ;
- une analyse comparée des modes de financement ;
- les avis requis par la loi et les règlements ;
- une cartographie des risques.

Source : Décret n° 2013-1211 du 23 décembre 2013 relatif à la procédure d'évaluation des investissements publics.

Ce même décret dispose que :

- les projets d'investissements publics dont le financement public dépasse 20 M€ H.T. font l'objet d'un inventaire ;
- l'évaluation préalable du mode de réalisation du projet prévu pour les contrats et marchés de partenariat est versée à l'évaluation socio-économique ;
- et **les évaluations socio-économiques des projets d'investissements publics dont le financement public dépasse le seuil de 100 M€ H.T. et représente au moins 5 % du montant total H.T. du projet sont soumis à une contre-expertise**.

D'après le panorama issu des données de Fin Infra (cf. annexe I), seuls deux marchés et contrats de partenariat remplissaient les critères impliquant une contre-expertise sur la période 2013-2024[9] :

- le pôle biologie-pharmacie-chimie de Saclay dont le marché a été signé en 2018 ;
- les réserves du centre Pompidou dont le marché a été signé en 2023.

La mission a été en mesure de constater que le pôle Biologie-Pharmacie-Chimie de l'université Paris-Sud sur le plateau de Saclay a bien fait l'objet d'une contre-expertise en 2014[10]. Le budget initial du projet des nouvelles réserves du centre Pompidou ayant été initialement évalué à moins de 100 M€ H.T., il n'a pas fait l'objet d'une contre-expertise mais figure dans l'inventaire du SGPI.

L'Inspection générale des finances (IGF) a déjà formulé des propositions dans le cadre d'une mission d'évaluation des procédures d'inventaire et d'évaluation socio-économique des projets d'investissements publics en septembre 2023. Cette mission a pointé, d'une part, la faible utilité de l'inventaire dans son cadre actuel et, d'autre part, un référentiel d'évaluation socio-économique insuffisamment robuste pour permettre une objectivation et une rationalisation de la décision d'investissement. En conséquence, elle a formulé plusieurs propositions ayant vocation à renforcer l'utilité et la robustesse de la procédure d'évaluation des projets (cf. encadré 4).

[9] Il a aussi été indiqué à la mission que le projet « écoles » de la ville de Marseille, initialement envisagé en marché de partenariat et finalement lancé par un contrat de coopération public-public, avait fait l'objet d'une contre-expertise par le SPGI.

[10] Rapports des contre-experts disponibles sur Liste des contre-expertises | info.gouv.fr.

Encadré 4 : Principales recommandations de la mission IGF de septembre 2023 sur les procédures d'inventaire et d'évaluation socio-économique des projets d'investissements publics

La mission IGF de septembre 2023 a formulé plusieurs propositions concernant les procédures d'inventaire et d'évaluation socio-économique des projets d'investissements publics, parmi lesquelles :

- supprimer l'inscription obligatoire à l'inventaire pour les projets non soumis à la procédure de contre-expertise en relevant à 100 M€ H.T. le seuil d'inscription ;
- identifier, dans chaque ministère et pour les établissements publics sous tutelle, un responsable de la déclaration à l'inventaire ;
- mettre en place un support informatique pour réaliser la mission d'inventaire qui permette de suivre le projet, de sa conception à sa réalisation ;
- confier à France Stratégie l'élaboration du corpus théorique et méthodologique de l'évaluation socio-économique ;
- confier au secrétariat général pour l'investissement (SGPI) l'élaboration d'un référentiel d'évaluation socio-économique par domaine, applicable par les porteurs de projet.

Source : Rapport IGF d'évaluation des procédures d'inventaire et d'évaluation socio-économique des projets d'investissements publics, septembre 2023.

1.2. Les contrats et marchés de partenariat font l'objet d'un encadrement spécifique qui contribue à en sécuriser le recours mais qui ne permet toutefois pas d'en assurer la traçabilité et la bonne exécution

Les marchés de partenariat sont assujettis à plusieurs procédures auxquelles ne sont pas soumis les autres marchés publics et les concessions :

- la réalisation d'une étude préalable du mode de réalisation du projet en amont du lancement de la procédure de passation ;
- la réalisation d'une étude de soutenabilité budgétaire en amont du lancement de la procédure de passation ;
- l'obtention de l'autorisation de lancement de la procédure de passation et l'accord pour la signature du contrat des ministres chargés du budget et de l'économie pour les projets de l'État ou l'organe délibérant pour les collectivités territoriales ;
- et la transmission du contrat à Fin Infra.

1.2.1. Si la démarche d'évaluation préalable à tout marché de partenariat permet d'identifier les projets de marché de partenariat et a gagné en pertinence, elle demeure confrontée à certaines des limites relevées en 2012 par l'IGF

1.2.1.1. Une évaluation ex ante de l'économie des projets a été mise en place dès 2004 pour les contrats et marchés de partenariat mais elle ne questionne pas l'opportunité des projets et ses conclusions n'ont pas de caractère contraignant

En 2008, la loi n° 2008-735 du 28 juillet 2008 relative aux contrats de partenariat a ouvert le recours à ces contrats sous la condition d'un bilan plus favorable[11] de ce contrat par rapport aux autres modes de la commande publique : *« compte tenu soit des caractéristiques du projet, soit des exigences du service public dont la personne publique est chargée, soit des insuffisances et difficultés observées dans la réalisation de projets comparables, le recours à un tel contrat présente un bilan entre les avantages et les inconvénients plus favorable que ceux d'autres contrats de la commande publique »*, sachant que *« le critère du paiement différé ne saurait à lui seul constituer un avantage »*[12].

Dans les années qui suivirent, la mobilisation insuffisamment justifiée des autres critères d'urgence et de complexité a occasionné l'annulation de plusieurs contrats de partenariat[13]. En conséquence, **l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics a resserré la possibilité d'un recours au marché de partenariat à la seule présentation d'un bilan plus favorable de ce mode de commande publique**. L'urgence et la complexité ne peuvent plus ainsi être invoquées que comme sous-critères contribuant à la démonstration d'un bilan plus favorable et non plus *per se* comme des conditions permettant seules le recours à cette forme de marché.

Désormais, l'établissement du bilan se fonde sur[14] :

- les capacités de l'acheteur à conduire le projet, les caractéristiques, le coût, la complexité du projet, les objectifs poursuivis ainsi que, le cas échéant, les exigences du service public ou de la mission d'intérêt général dont l'acheteur est chargé ;
- les avantages et inconvénients de l'étendue du transfert de la maîtrise d'ouvrage du projet au titulaire de ce marché, le périmètre des missions susceptibles d'être confiées au titulaire, les modalités de partage de risques entre l'acheteur et le titulaire et le coût global du projet compte tenu notamment de la structure de financement envisagée.

Selon les termes des articles L. 2212-1 et L. 2212-2 du CCP, **l'acheteur est, de ce fait, tenu de soumettre une évaluation préalable[15] apportant la preuve d'un bilan favorable du recours au marché de partenariat.** Cette évaluation est réalisée par l'acheteur en amont du lancement de la procédure de consultation des entreprises, une fois le projet identifié.

---

[11] En sus des critères d'urgence et de complexité du projet.

[12] Article 2 de la loi n° 2008-735 du 28 juillet 2008.

[13] Arrêt du Conseil d'État n° 363007 du 30 juillet 2014 ; arrêt du tribunal administratif (TA) de Bordeaux n° 1200804 du 18 mars 2015 ; arrêt de la cour administrative d'appel (CAA) de Bordeaux n° 15BX07638 du 31 mai 2016.

[14] Articles R. 2211-3 et R. 2211-4 du CCP.

[15] Introduite dès l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat.

Elle a pour objet de comparer les différents modes envisageables de réalisation du projet et s'assurer que les conditions de recours au marché de partenariat sont bien réunies (cf. encadré 5) :

- une présentation générale du projet ;
- une analyse juridique identifiant les différents schémas juridiques envisageables ;
- une comparaison de la performance de chaque schéma selon des critères budgétaires et socio-économiques et notamment :
  - un cadrage du projet en termes de périmètre et de calendrier ;
  - une estimation du coût complet, des coûts de réalisation de l'ouvrage et des éventuelles recettes annexes ;
  - une actualisation de ces éléments financiers et le calcul d'une valeur actuelle nette (VAN) ;
  - et la prise en compte des risques portant sur les différents scénarios.

En revanche, cette évaluation n'a pas vocation à interroger l'opportunité de la décision d'investissement de l'acheteur.

Encadré 5 : Contenu de l'évaluation préalable du mode de réalisation du projet

L'évaluation préalable du mode de réalisation du projet comprend :

- une présentation générale du projet (l'objet du projet, son historique, son contexte, ses enjeux et les caractéristiques de son équilibre économique, les compétences de l'acheteur, son statut et ses capacités financières) ;
- une analyse comparative en valeur actualisée des différentes options de montages contractuels et institutionnels de la commande publique envisageables pour mettre en œuvre le projet (une description du périmètre, des procédures, du calendrier des différentes phases du projet, la durée totale du contrat, une estimation en coût complet des différentes options tenant compte des coûts de programmation, de conception, de réalisation, de financement et de fonctionnement, les recettes résultant du projet ainsi que leur évolution dans le temps) ;
- une présentation des principaux risques du projet comprenant les risques financiers et la répartition des risques entre l'acheteur et le titulaire et, le cas échéant, une valorisation financière de ces risques ;
- une analyse de la compatibilité du projet avec les orientations de la politique immobilière de l'acheteur lorsque le marché de partenariat emporte occupation du domaine public ou privé.

Source : Articles R. 2212-4 à R. 2212-6 du CCP.

Cette évaluation est soumise à l'avis de la mission d'appui au financement des infrastructures (Fin Infra), service à compétence nationale rattaché à la Direction générale du Trésor (DG Trésor)[16]. L'avis de Fin Infra est rendu dans un délai de six semaines suivant sa saisine ; à défaut, son avis est réputé favorable[17].

Cet avis ne lie pas directement l'acheteur qui peut, en théorie, poursuivre le déroulement de la procédure de préparation du marché de partenariat malgré les éventuelles réserves voire un avis défavorable de Fin Infra.

[16] Depuis le décret n° 2009-244 du 2 mars 2009 pour l'État et ses établissements et l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics pour les collectivités locales et leurs établissements.

[17] Articles R. 2212-7 et R. 2212-8 du CCP.

1.2.1.2. Les contrats et marchés de partenariat sont recensés par Fin Infra par le biais de cette étude préalable du mode de réalisation

L'obligation de réalisation de cette évaluation permet à Fin Infra d'assurer un recensement des projets de contrats et marchés de partenariat et de leurs caractéristiques :

- le type de projet ;
- le nom du projet ;
- le département et la région de localisation du projet ;
- le type de porteurs : État ou collectivités ;
- les dates de l'avis donné sur l'évaluation préalable, la date d'avis d'appel public à la concurrence (AAPC) et la date de l'avis d'attribution, la date de signature du contrat, la date prévisionnelle de livraison et la date prévisionnelle de fin de contrat ;
- et les données financières du projet : le coût de conception-construction, le montant brut à financer, les contributions publiques, les montants des redevances, le coût du capital privé, les taux de rentabilité actionnaire et projet, le *gearing*[18] et la part du montant à financer brut couvert par de la dette garantie.

À la date de la mission, 248 projets relevant d'un contrat ou marché de partenariat ont ainsi été identifiés (cf. annexe I).

1.2.1.3. Fin Infra a renforcé son rôle de conseil et d'accompagnement des porteurs de projet mais l'évaluation préalable demeure confrontée aux limites inhérentes à toute évaluation ex ante

En 2012, une mission de l'IGF[19] a étudié les conditions de réalisation de l'évaluation préalable. **Si cette mission a fait le constat de *« bases théoriques [...] globalement robustes »* des évaluations préalables et des avis émis par la mission d'appui aux partenariats public-privé (MAPPP)**[20] **ainsi qu'une montée en compétence de cette structure, elle a pointé plusieurs points d'amélioration** :

- des estimations peu documentées et incertaines des délais prévisionnels, des coûts de conception, des coûts de réalisation, des frais financiers, des charges d'exploitation, des recettes de valorisation et des VAN des projets dans les évaluations préalables par les acheteurs ;
- des appréciations peu étayées dans les avis émis par la MAPPP ;
- la faible prise en compte par les acheteurs des réserves émises par la MAPPP.

[18] Défini comme $dettes \div (dettes + fonds\ propres)$.

[19] IGF, rapport d'évaluation des partenariats public-privé, décembre 2012.

[20] Créée en 2004, la MAPPP est devenue Fin Infra en 2016.

Sur un échantillon de six projets[21], ces faiblesses se sont traduites par :

- des délais réels de procédure de 3 mois et demi supérieurs à ceux prévus par l'évaluation préalable pour les marchés de partenariat ;
- des coûts d'investissement 49 % supérieurs dans les contrats de partenariat signés par rapport aux évaluations préalables ;
- une marge bancaire sous-estimée de 64 points de base en moyenne pour la dette Dailly et de 42 points de base en moyenne pour la dette projet dans l'évaluation préalable par rapport au contrat signé ;
- une forte variabilité des coûts réels d'exploitation par rapport aux coûts prévisionnels ;
- une absence de contre-expertises des recettes annexes, des modalités d'indexation des flux financiers et de calcul des VAN ;
- et une fragilité de l'évaluation quantitative des risques du fait de l'absence de justifications des hypothèses prises.

Pour asseoir la fiabilité des avis, la mission de l'IGF de 2012 a notamment proposé :

- d'établir des bases de données et référentiels en matière de délais, de coûts de conception, de construction et d'exploitation pour étayer les appréciations portées sur les évaluations préalables ;
- et de formaliser un plan d'audit indiquant les points de contrôle à réaliser sur les évaluations préalables.

La mission a constitué un nouvel échantillon de neuf avis afin d'identifier les évolutions apportées à la méthodologie d'appréciation des évaluations préalables (cf. tableau 3). Les neufs projets ont été sélectionnés au sein d'un panel de trois types de projets similaires représentés sur l'ensemble de la période 2005-2018 :

- rénovation de l'éclairage public de communes ;
- rénovation ou construction de collèges ;
- et rénovations ou construction de bâtiments médico-sociaux.

Un projet par type a ensuite été retenu aléatoirement sur chacune des périodes distinctes : avant 2011 (période étudiée par la précédente mission de l'IGF de 2012) ; entre 2011 et 2014 (période concomitante ou postérieure à la réalisation de la précédente mission de l'IGF mais antérieure à l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics) et après 2015 (période postérieure à l'ordonnance précitée).

[21] Rénovation de l'institut national du sport, de l'expertise et de la performance (avis n° 2005-1), rénovation du Zoo de Vincennes (avis n° 2006-4), reconstruction et extension du centre universitaire de Clignancourt (avis n° 2007-2), réalisation d'une chaufferie du centre hospitalier de Périgueux (avis n° 2008-8), construction du bâtiment Balard (avis n° 2009-5) et construction du nouveau palais de justice de Paris (avis n° 2010-1).

Tableau 3 : Composition de l'échantillon d'avis étudié

Période	Rénovation de l'éclairage public	Rénovation / construction de collèges	Rénovation / construction de bâtiments médico-sociaux
Avant 2011	Avis n° 2009-6 Éclairage public de la ville de Beaune (2009)	Avis n° 2007-12 Construction, réhabilitation et extension de collèges dans l'Yonne (2007)	Avis n° 2007-5 Construction d'un établissement d'hébergement pour personnes âgées à Douai (2006)
Entre 2011 et 2014	Avis n° 2012-25 Rénovation de l'éclairage public de la ville de Grasse (2012)	Avis n° 2014-8 Rénovation / construction de collèges dans le Var (2014)	Avis n° 2012-8 Reconstruction d'un établissement d'hébergement pour personnes âgées à Wattrelos (2012)
Après 2015	Avis n° 2017-2 Éclairage public de la ville de Bruay-sur-Escaut (2017)	Avis n° 2017-10 Réalisation de lycées en Île-de-France à Palaiseau et Pierrefitte (2017)	Avis n° 2017-11 Reconstruction d'un établissement d'hébergement pour personnes âgées à Bar-le-Duc (2017)

Source : Mission.

Tout d'abord, l'échantillon d'avis pointe une adaptation des points de contrôle au gré des évolutions législatives et règlementaires et notamment de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015. L'analyse juridique de la validité du recours au contrat ou marché de partenariat se fonde, jusqu'en 2014, sur les critères d'urgence et/ou de complexité ainsi que l'évaluation des résultats de la comparaison entre différents modes de réalisation du projet. Les avis étudiés sur la période 2017-2018 se conforment au nouveau cadre en vigueur depuis 2015 (cf. 1.2.1.1) et s'appuient sur les critères de respect des seuils minimaux et de bilan favorable de la mobilisation du marché de partenariat.

En ce qui concerne l'analyse économique comparative, **les bases méthodologiques et points de contrôle ont été maintenus depuis 2006**. Sont ainsi appréciés pour établir la VAN des différents modes de commande publique avant prise en compte des risques :

- la durée du contrat et le calendrier du projet, en particulier ses phases de conception et réalisation ;
- les coûts d'investissement comprenant les coûts de conception, réalisation et gestion de projet ;
- les coûts d'exploitation ;
- les recettes de valorisation et les subventions le cas échéant ;
- les modalités et coûts de financement ;
- les modalités d'indexation des coûts.

La qualification[22] et la quantification[23] des risques permet de déterminer la VAN des différents modes de réalisation après prise en compte des risques. Des tests de sensibilité aux hypothèses et de basculement ont été réalisés et contrôlés pour les projets de l'échantillon.

[22] Le cas échéant à travers la matrice des risques préconisée par Fin infra.

[23] Approche en « valeur moyenne » dite de « criticité » (produit de la probabilité d'occurrence, de l'impact sur les coûts et l'assiette de coûts concernés) pour les projets de petite ou moyenne taille ou approche par une méthode de Monte-Carlo (tirages aléatoires après avoir déterminé les probabilités d'occurrence, l'impact et la loi de probabilité pour chaque risque).

La mission a également évalué le niveau de documentation des observations formulées par Fin Infra sur les différents points de contrôle selon trois niveaux :

- « validation non étayée » signifiant que Fin Infra confirme sans ou avec peu d'argumentation les analyses de l'évaluation préalable du porteur de projet ;
- « validation étayée » signifiant que l'analyse présentée par l'évaluation préalable est explicitement validée par Fin Infra à dire d'expert ou par le biais de références ou à des indicateurs de conjoncture ;
- « réserve et/ou recommandation » indiquant que Fin Infra a émis des réserves sur les analyses menées par le porteur de projet ou a formulé des recommandations d'amélioration quant au montage du projet (cf. tableau 4).

Annexe III

Tableau 4 : Évaluation qualitative des avis émis par la MAPPP et Fin Infra sur les évaluations préalables

Projet	Numéro de l'avis	Points contrôlés	Validation non étayée ?	Validation étayée ?	Réserve et/ou recommandation ?
Construction d'un établissement d'hébergement pour personnes âgées à Douai	2007-5	Critères de complexité et d'urgence du projet	Non (N)	Oui (O)	N
		Pertinence des solutions alternatives présentées	N	O	N
		Pertinence des paramètres en matière de durée du contrat	N	N	O
		Pertinence des paramètres en matière de délai de réalisation	N	N	O
		Pertinence des paramètres en matière de fiscalité	N	O	N
		Pertinence des paramètres en matière de coût d'investissement	N	N	O
		Pertinence des paramètres en matière de coût d'entretien, maintenance et renouvellement	N	N	O
		Pertinence des paramètres en matière de financement	N	N	O
		Pertinence des paramètres en matière de recettes de valorisation	N	N	O
		Résultats de l'analyse comparative avant prise en compte des risques	O	N	N
		Qualification et valorisation des risques	N	N	O
		Tests de sensibilité et de basculement	N	O	N
Construction, réhabilitation et extension de collèges dans l'Yonne	2007-12	Critères de complexité et d'urgence du projet	N	O	N
		Pertinence des solutions alternatives présentées	N	O	N
		Pertinence des paramètres en matière de durée du contrat	N	O	N
		Pertinence des paramètres en matière de délais de réalisation	O	N	N
		Pertinence des paramètres en matière de fiscalité	O	N	N
		Pertinence des paramètres en matière de coûts des travaux, d'entretien, de maintenance et de renouvellement	N	O	N
		Pertinence des paramètres en matière de financement	N	N	O
		Résultats de l'analyse comparative avant prise en compte des risques	N	N	O
		Qualification et valorisation des risques	N	O	N
		Tests de sensibilité et de basculement	O	N	N
Rénovation de l'éclairage public de la ville de Beaune	2009-6	Critères de complexité et d'urgence du projet	N	O	N
		Pertinence des solutions alternatives présentées	O	N	N
		Pertinence des paramètres en matière de durée du contrat	N	O	N
		Pertinence des paramètres en matière de délais de réalisation	N	O	N
		Pertinence des paramètres en matière de coûts de conception et de réalisation, de fiscalité, d'indemnisation, de frais financiers et de subvention	O	N	N
		Pertinence des paramètres en matière de coûts d'exploitation et maintenance	O	N	N

Annexe III

Projet	Numéro de l'avis	Points contrôlés	Validation non étayée ?	Validation étayée ?	Réserve et/ou recommandation ?
		Pertinence des paramètres en matière de fiscalité et de financement	O	N	N
		Résultats de l'analyse comparative avant prise en compte des risques	N	N	O
		Qualification et valorisation des risques	N	O	N
		Résultats de l'analyse comparative après prise en compte des risques	N	O	N
		Tests de sensibilité et de basculement	N	O	N
Reconstruction d'un établissement d'hébergement pour personnes âgées à Wattrelos	2012-8	Présentation du besoin, du contexte et des caractéristiques du projet	N	O	N
		Critères de complexité et d'urgence du projet	N	O	N
		Pertinence des solutions alternatives présentées	N	O	N
		Pertinence des paramètres en matière de durée du contrat	N	N	O
		Pertinence des paramètres en matière de fiscalité	N	O	N
		Pertinence des paramètres en matière de coût d'investissement	N	N	O
		Pertinence des paramètres en matière de coût d'entretien, maintenance	N	N	O
		Pertinence des paramètres en matière de financement	N	N	O
		Pertinence des paramètres en matière de recettes de valorisation	N	N	O
		Résultats de l'analyse comparative avant prise en compte des risques	O	N	N
		Qualification et valorisation des risques	N	N	O
		Résultats de l'analyse comparative après prise en compte des risques	N	O	N
		Tests de sensibilité et de basculement	N	O	N
Rénovation de l'éclairage public de la ville de Grasse	2012-25	Présentation du besoin, du contexte et des caractéristiques du projet	N	O	N
		Critères de complexité et d'urgence du projet	N	N	O
		Pertinence des solutions alternatives présentées	N	O	N
		Pertinence des paramètres en matière de périmètre	N	O	N
		Pertinence des paramètres en matière de durée du contrat et des travaux	N	N	O
		Pertinence des paramètres en matière de coûts d'investissement	N	N	O
		Pertinence des paramètres en matière de coûts d'exploitation	O	N	N
		Pertinence des paramètres en matière de coûts de financement	N	N	O
		Résultats de l'analyse comparative avant prise en compte des risques	O	N	N
		Qualification et valorisation des risques	N	O	N
		Résultats de l'analyse comparative après prise en compte des risques	O	N	N
		Tests de sensibilité et de basculement	O	N	N
		Présentation du besoin, du contexte et des caractéristiques du projet	N	N	O
		Critères de complexité et d'urgence du projet	N	O	N
		Pertinence des solutions alternatives présentées	N	O	N

Annexe III

Projet	Numéro de l'avis	Points contrôlés	Validation non étayée ?	Validation étayée ?	Réserve et/ou recommandation ?
Rénovation / construction de collèges dans le Var	2014-8	Pertinence des paramètres en matière de périmètre	O	N	N
		Pertinence des paramètres en matière de durée du contrat et des travaux	N	N	O
		Pertinence des paramètres en matière de coûts d'investissement	N	O	N
		Pertinence des paramètres en matière de coûts d'exploitation	N	N	O
		Pertinence des paramètres en matière de coûts de financement	N	O	N
		Résultats de l'analyse comparative avant prise en compte des risques	O	N	N
		Qualification et valorisation des risques	N	O	N
		Résultats de l'analyse comparative après prise en compte des risques	N	N	O
		Tests de sensibilité et de basculement	N	O	N
Éclairage public de la ville de Bruay-sur-Escaut	2017-2	Présentation du besoin, du contexte et des caractéristiques du projet	N	N	O
		Critères de seuils	N	O	N
		Pertinence des solutions alternatives présentées	N	O	N
		Analyse qualitative des solutions (étendue du transfert de la maîtrise d'ouvrage, périmètre des missions, partage du risques, coût global du projet)	O	N	N
		Pertinence des paramètres en matière de calendrier	N	N	O
		Pertinence des paramètres en matière de coûts d'investissement	N	N	O
		Pertinence des paramètres en matière de coûts d'exploitation	N	N	O
		Pertinence des paramètres en matière de recettes de valorisation	O	N	N
		Pertinence des paramètres en matière d'indexation des coûts	N	N	O
		Pertinence des paramètres en matière de coûts de financement	N	N	O
		Pertinence des paramètres en matière de fiscalité	N	N	O
		Résultats de l'analyse comparative avant prise en compte des risques	N	N	O
		Qualification et valorisation des risques	N	O	N
		Résultats de l'analyse comparative après prise en compte des risques	O	N	N
		Tests de sensibilité et de basculement	N	N	O
Réalisation de lycées en Île-de-France à Palaiseau et Pierrefitte	2017-10	Présentation du besoin, du contexte et des caractéristiques du projet	N	N	O
		Critères de seuils	N	O	N
		Pertinence des solutions alternatives présentées	N	O	N
		Analyse qualitative des solutions (étendue du transfert de la maîtrise d'ouvrage, périmètre des missions, partage du risques, coût global du projet)	N	N	O
		Pertinence des paramètres en matière de calendrier	N	N	O
		Pertinence des paramètres en matière de coûts d'investissement	N	N	O
		Pertinence des paramètres en matière de gestion de projet	N	O	N

Annexe III

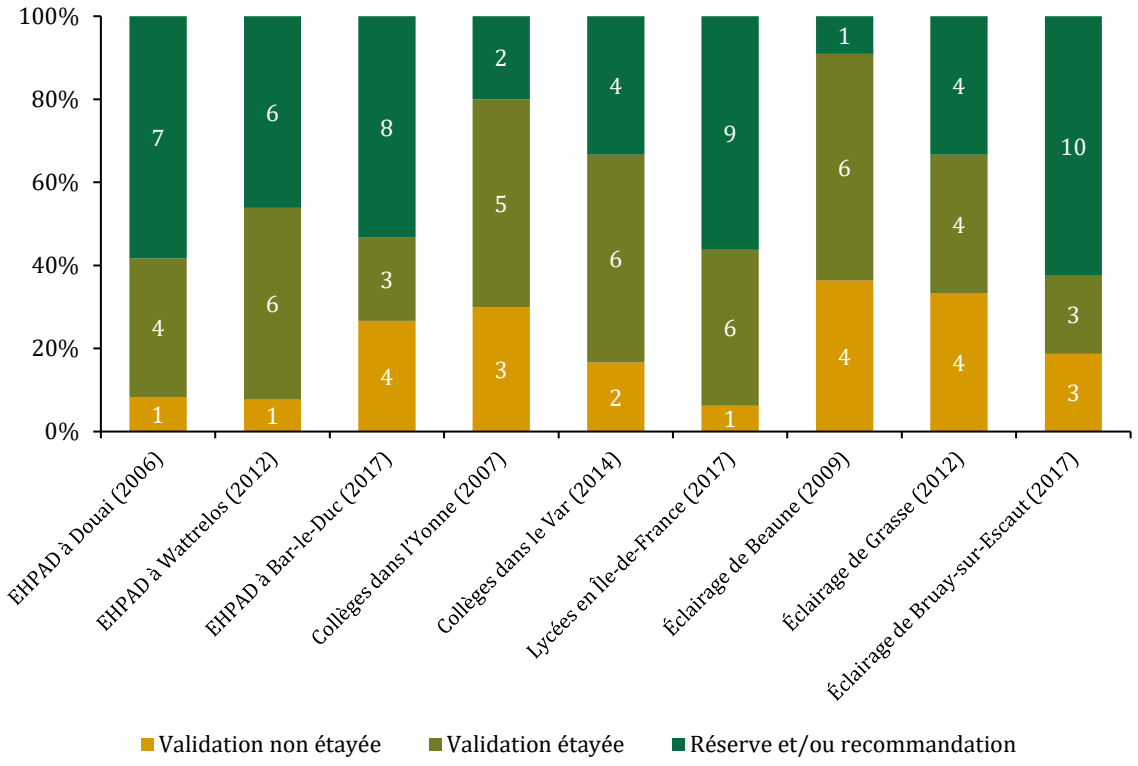
Projet	Numéro de l'avis	Points contrôlés	Validation non étayée ?	Validation étayée ?	Réserve et/ou recommandation ?
		Pertinence des paramètres en matière de coûts d'exploitation	N	O	N
		Pertinence des paramètres en matière de recettes de valorisation	N	N	O
		Pertinence des paramètres en matière d'indexation des coûts	N	O	N
		Pertinence des paramètres en matière de coûts de financement	N	N	O
		Pertinence des paramètres en matière de fiscalité	N	N	O
		Résultats de l'analyse comparative avant prise en compte des risques	N	N	O
		Qualification et valorisation des risques	N	O	N
		Résultats de l'analyse comparative après prise en compte des risques	O	N	N
		Tests de sensibilité et de basculement	N	N	O
Reconstruction d'un établissement d'hébergement pour personnes âgées à Bar-le-Duc	2017-11	Présentation du besoin, du contexte et des caractéristiques du projet	N	O	N
		Critères de seuils	N	O	N
		Pertinence des solutions alternatives présentées	N	N	O
		Analyse qualitative des solutions (étendue du transfert de la maîtrise d'ouvrage, périmètre des missions, partage du risques, coût global du projet)	N	O	N
		Pertinence des paramètres en matière de calendrier	N	N	O
		Pertinence des paramètres en matière de coûts d'investissement	O	N	N
		Pertinence des paramètres en matière de subvention	O	N	N
		Pertinence des paramètres en matière de recettes et coûts d'exploitation	O	N	N
		Pertinence des paramètres en matière de coût d'entretien, maintenance	N	N	O
		Pertinence des paramètres en matière de plan de financement	N	N	O
		Pertinence des paramètres en matière de fiscalité	N	N	O
		Résultats de l'analyse comparative avant prise en compte des risques	O	N	N
		Qualification et valorisation des risques	N	N	O
		Résultats de l'analyse comparative après prise en compte des risques	N	N	O
		Tests de sensibilité et de basculement	N	N	O

Source : Mission d'après les avis émis par la MAPPP et Fin Infra.

Faisant écho aux préconisations de la mission de l'IGF de 2012, **il apparaît que les contrôles et appréciations de Fin Infra ont gagné en documentation pour les projets de construction ou de rénovation de collèges ainsi que les projets de modernisation de l'éclairage public**. En 2007, l'avis relatif aux collèges de l'Yonne présentait, par exemple, 30 % de points de contrôle validés sans argumentation et en 2017, ce n'était plus le cas que de 6 % des points de contrôle pour les lycées d'Île-de-France. Le dernier projet d'établissement d'hébergement pour personnes âgées (EHPAD) de Bar-le-Duc en 2017 présente, en revanche, plus de points de contrôles validés sans commentaire que les deux premiers.

Les appréciations portées par le service Fin Infra ont été enrichies et le niveau de conseil et d'accompagnement des porteurs de projets renforcé. En témoignent la hausse des réserves et de recommandations de Fin Infra sur l'échantillon des neuf avis (cf. graphique 2).

Graphique 2 : Répartition des résultats des contrôles



Source : Mission d'après les avis émis par la MAPPP et Fin Infra.

Ainsi, plusieurs recommandations finales figurant dans l'avis sur l'évaluation préalable de la rénovation de l'éclaire public de Bruay-sur-Escaut auraient pu s'appliquer au projet de Grasse mais ne figurent pas dans l'avis donné sur ce dernier projet.

En effet, si Fin Infra signale, en 2017, le *« caractère contrait »* du délai de onze mois entre le lancement de l'avis d'appel public à la concurrence (AAPC) et la signature du contrat, la MAPPP n'avait pas relevé ce point pour un délai de procédure identique pour la ville de Grasse. Il en est de même sur la répartition des risques, faisant l'objet d'une recommandation pour la ville de Bruay-sur-Escaut alors que les approches qualitatives et quantitatives des risques sont similaires entre les deux projets (cf. encadré 6).

Encadré 6 : Conclusions des avis de Fin Infra sur les évaluations préalables des projets de rénovation de l'éclairage public à Grasse et Bruay-sur-Escaut

La MAPPP et Fin Infra ont conclu à la pertinence du contrat ou du marché de partenariat pour les deux projets de rénovation de l'éclairage public à Grasse et Bruay-sur-Escaut.

Le projet de Bruay-sur-Escaut fait l'objet d'une alerte sur la capacité à attirer des investisseurs ou financeurs et les conditions de financement (absence de garantie) et de huit recommandations :

- se rapprocher des services compétents (Région, ADEME) pour monter un dossier de demande de subventions afin d'atténuer la charge du projet pour la ville ;
- constituer une équipe de dialogue disposant de compétences techniques, juridiques et financières ;
- établir un calendrier de procédure compatible avec les attentes de la collectivité et laissant aux candidats une période raisonnable pour la préparation de leurs offres ;
- ne pas fermer la durée du contrat dans l'AAPC afin d'offrir des marges de manœuvre d'optimisation dans le cadre de la procédure ;
- veiller à une meilleure allocation des risques entre la ville et le titulaire afin de ne pas exposer la ville à un risque pouvant être pris par le titulaire et ne pas renchérir le coût du projet ;
- intéresser le partenaire aux économies réalisées sur les consommations énergétiques pour le motiver à aller au-delà des objectifs de performance arrêtés au contrat ;
- veiller à ce que la documentation contractuelle soit précise quant aux limites de prestation et de responsabilité du titulaire ;
- veiller à l'optimisation des conditions de financement obtenues et effectuer, si besoin, un *benchmark* préalable auprès des établissements bancaires.

L'avis ne s'accompagne pour le projet de Grasse que de deux recommandations finales :

- examiner l'impact d'un éventuel transfert du contrat d'approvisionnement d'électricité entre le cocontractant et les fournisseurs historiques ou alternatifs sur les tarifs règlementés de l'électricité ;
- vérifier tout au long de la procédure et avant la signature du contrat que les avantages attendus ont bien été obtenus.

Sources : Avis n° 2012-25 et n° 2017-2 de Fin Infra.

Les observations faites par Fin Infra dans ces avis les plus récents s'appuient également régulièrement sur des références et retours de projets similaires mais les référentiels exploités demeurent implicites et non formalisés :

- *« la procédure retenue par le porteur de projet (appel d'offres restreint) semble adapté à ce type d'ouvrage en raison du caractère très normalisé de ce type d'ouvrage qui répond à un cahier des charges relativement standardisé »* et *« les hypothèses retenues [pour les charges d'exploitation, maintenance, gros entretien et renouvellement] par le CIAS sont, dans l'ensemble cohérentes avec ce type d'ouvrages »* pour l'EHPAD de Bar-le-Duc ;
- *« la durée d'exploitation fixe de 20 ans à compter de la mise de mise à disposition des ouvrages est cohérente au regard du type d'ouvrage et de la structure de financement retenue »*, *« les pourcentages retenus pour ces honoraires de conception sont dans la fourchette des pratiques de marché pour un projet bâtimentaire »* et *« le coût annuel H.T./m² SU ressort à 21,7 € pour le GER et à 19,1 € pour les prestations d'entretien maintenance. Ces données sont dans la fourchette des pratiques de marché pour des bâtiments d'enseignement »* pour les projets de lycées franciliens.

***In fine*, la mission note la prise en compte, au moins partielle, des préconisations de la précédente mission menée en 2012 par l'IGF quant aux avis formulés par Fin infra sur les évaluations préalables** en ce que les avis sont plus argumentés et contribuent, par le biais de réserves et recommandations plus fréquentes, à améliorer le projet et à en accompagner les porteurs.

Certaines limites pointées en 2012 demeurent cependant d'actualité. L'évaluation préalable vient quasi systématiquement valider la décision prise par le porteur de projet de recourir au marché de partenariat, les 28 derniers avis consultés par la mission concluant à un avis favorable de Fin Infra ou du moins à des conditions réunies pour recourir à un contrat ou un marché de partenariat[24]. L'outillage de ce dispositif reste également perfectible : bien que les avis exprimés par Fin Infra soient disponibles en ligne[25] pour les porteurs de projet, il n'existe pas de bases de données et de référentiels formalisés en matière de dimensionnement des projets, délais, coûts de construction et d'exploitation.

L'impact des réserves et recommandations faites par Fin Infra peut enfin être considéré comme limité, l'avis n'étant pas liant et Fin Infra n'étant pas règlementairement habilité à intervenir dans les procédures de passation et le suivi des contrats (cf. 1.2.1.1).

Proposition n° 2 [Fin Infra] : développer un référentiel de prestations, de coûts et de délais pour asseoir la robustesse des avis portés sur les hypothèses prises par les porteurs de projet dans les études et évaluations préalables.

1.2.2. L'étude de soutenabilité budgétaire à laquelle sont soumis les marchés de partenariat évalue les impacts sur les trajectoires financières des personnes publiques mais les données ne sont ni consolidées ni régulièrement partagées avec Fin Infra

Introduite par le décret n° 2012-1093 du 27 septembre 2012 et reprise dans le code de la commande publique[26], une **étude de soutenabilité budgétaire** est venue compléter, pour les contrats et marchés de partenariat, l'évaluation préalable du mode de réalisation **pour analyser *« l'ensemble des conséquences de l'opération sur les finances publiques et la disponibilité des crédits »*.**

L'article R. 2212-9 du code de la commande publique précise les éléments devant figurer dans cette étude, à savoir :

- le coût prévisionnel global du contrat en moyenne annuelle ;
- l'indication de la part que ce coût représente par rapport à la capacité d'autofinancement annuelle de l'acheteur et son effet sur sa situation financière ;
- l'impact du contrat sur l'évolution des dépenses obligatoires de l'acheteur, ses conséquences sur son endettement et ses engagements hors bilan ;
- une analyse des coûts résultant d'une rupture anticipée du contrat.

Les résultats de cette étude sont soumis à l'avis du ministre chargé du budget qui émet son avis dans un délai de six semaines, l'absence d'avis rendu dans les délais valant avis favorable[27].

[24] Avis des années 2013-2018 disponibles sur https://www.economie.gouv.fr/fininfra/avis-signes-par-mission. La précédente mission de l'IGF en 2012 mentionnait *« six avis négatifs ont été rendus par la MAPP depuis 2005 (sur un total d'environ 180 avis) »*.

[25] *Ibid.*

[26] Article L. 2212-3 du code de la commande publique.

[27] Article R. 2212-10 du code de la commande publique.

Dans ce cadre, la direction du budget (DB), en charge de l'instruction des études de soutenabilité des projets menés par l'État et ses établissements publics opère un recensement des contrats et marchés de partenariat incluant :

- l'identité du pouvoir adjudicateur ;
- le bureau sectoriel de la DB concerné ;
- l'identification du projet ;
- le type de contrat (contrat de partenariat / marché de partenariat, autorisation d'occupation temporaire, location avec option d'achat) ;
- l'identité du partenaire privé ;
- l'année de signature ;
- les caractéristiques économiques du contrat : montant d'investissement toutes taxes comprises (TTC), la part de cession Dailly le cas échéant, la durée du contrat en années, l'année prévisionnelle de livraison et les échéanciers prévisionnels des loyers.

L'analyse du recensement réalisé par Fin Infra à travers les évaluations préalables du mode de réalisation du projet et la DB à travers les études de soutenabilité, et ce sur le périmètre des projets État, fait apparaître plusieurs écarts :

- un projet identifié par la DB mais non recensé par Fin Infra ;
- et cinq projets identifiés par Fin Infra mais non recensés par la DB (cf. tableau 5).

Tableau 5 : Recoupement des recensements opérés par Fin Infra et la DB

Acteur	Nombre de projets État[28] recensés	Projets manquants (date de signature)
Fin Infra	54	◆ bureaux de la Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL) de Guadeloupe (non disponible).
DB	50	◆ station de traitement des eaux pluviales pour la chambre de commerce et d'industrie de Toulouse (2007) ; ◆ contrat de performance énergétique de l'université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines (2011) ; ◆ gare de Montpellier Sud-de-France (2015) ; ◆ logements pour le CROUS de Lyon (2023) ; ◆ siège du grand port maritime de Marseille (non signé à la date de la mission).

Source : Mission d'après les tableaux de suivi de Fin Infra et de la DB.

Pour les projets de collectivités territoriales et de leurs établissements publics, la procédure d'instruction des études de soutenabilité des contrats et marchés de partenariats est déconcentrée au niveau des directions départementales des finances publiques (DDFiP) et il n'existe pas de suivi consolidé des projets concernés, des avis émis et des suites données.

[28] Hors établissements de santé.

1.2.3. L'obligation de transmission des contrats à Fin Infra n'a été respectée que pour 51 % des contrats et il n'existe aucune disposition règlementaire pour en favoriser l'accompagnement par le niveau national après signature

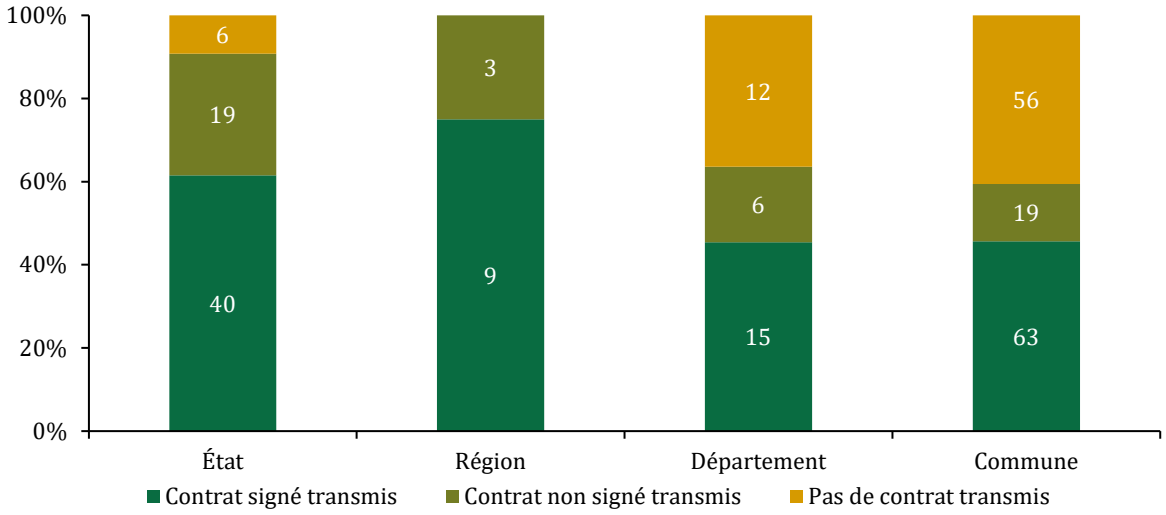
L'étude préalable du mode de réalisation du projet et l'étude de soutenabilité budgétaire ainsi que les avis sur celles-ci portées par les autorités compétentes sont remis aux autorités en charge de l'autorisation de la procédure de passation :

- à l'organe délibérant pour les collectivités territoriales, leurs établissements publics et les établissements publics de l'État ;
- et aux ministres chargés du budget et de l'économie pour les projets de l'État et les acheteurs non autorisés listés dans le CCP[29] .

À l'issue de la procédure et préalablement à la signature du marché, l'accord des ministres chargés du budget, de l'économie et, le cas échéant, du ministre de tutelle est requis pour les projets de l'État, ses établissements publics et les acheteurs non autorisés[30]. Pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics, ce sont leur organe délibérant qui autorise la signature du marché[31]. Une fois signés, les acheteurs ont l'obligation de transmettre les marchés de partenariat et leurs annexes à Fin Infra aux termes de l'article L. 2223-4 du code de la commande publique.

Dans les faits, **seuls 51 % des contrats ont été transmis après signature à Fin Infra, soit 127 contrats sur les 248 projets recensés par Fin Infra**. En complément, 47 contrats ont été transmis mais sans être signés. Il reste ainsi 74 projets (56 projets menés par des communes, 12 projets menés par des conseils départementaux et 6 projets menés par l'État[32]) pour lesquels aucun contrat n'a été transmis (cf. graphique 3).

Graphique 3 : État des lieux de la transmission des contrats à Fin Infra



Source : Mission d'après le tableau de suivi de Fin Infra.

[29] Articles L. 2221-1 à L. 2221-3 et articles R. 2221-1 à R. 2221-3 du CCP.

[30] Article L. 2223-1 du CCP.

[31] Article L. 2223-2 du CCP.

[32] Parmi les 6 contrats liés à des projets de l'État ou de ses établissements publics, figure le projet de reconstruction du siège social du Grand port maritime de Marseille dont la procédure de passation est en cours à la date de la mission mais aussi la plateforme logistique de l'Assistance publique-Hôpitaux de Marseille (2008), le pôle énergie du centre hospitalier universitaire (CHU) de Toulouse (2009), la centrale énergie du centre hospitalier de Villefranche-sur-Saône (2012), le pôle biologie de l'université de Lorraine (2014) et le projet du centre régional des œuvres universitaires et scolaires (CROUS) Grenoble-Alpes à Annecy (2022).

C'est ainsi seulement sur les contrats et marchés de partenariat dont les contrats ont été transmis que Fin Infra dispose :

- du calendrier prévisionnel de mise en œuvre du projet : date de signature du contrat, date prévisionnelle de livraison, date prévisionnelle de fin de contrat ;
- des coûts prévisionnels : coûts de conception-construction, montant brut à financer, contributions publiques ;
- des loyers prévisionnels : part investissement, part financement et part exploitation-maintenance ;
- du modèle de financement du projet : taux de rentabilité interne (TRI) projet, TRI actionnaire, coût moyen pondéré du capital, ratio de levier, part du financement couvert par de la dette garantie.

Proposition n° 3 [DGFiP-DGCL] : conditionner, comme le proposait la mission IGF de 2012 sur les PPP, le versement du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) aux collectivités locales à la transmission des contrats à Fin Infra.

Une fois le marché signé et le projet lancé, **le code de la commande publique ne prévoit aucune disposition en matière de suivi, transmission de données exécutées ou *reporting* au niveau national** alors que des risques pèsent sur la personne publique au cours et à la fin du cycle de vie d'un marché de partenariat d'après les retours d'expérience du *National Audit Office* du Royaume-Uni (cf. encadré 7).

Encadré 7 : Enjeux du suivi des partenariats public-privé à l'approche de la fin des contrats au Royaume-Uni

D'après le *National Audit Office* (NAO), le secteur public n'a pas adopté une approche stratégique ou cohérente dans la gestion des partenariats public-privé ou contrats *Private Finance Initiative* (PFI) à l'approche de leur échéance et risque de ne pas parvenir à optimiser la *Value for Money* (VfM) lors des négociations d'expiration avec le secteur privé. À l'approche de la fin des contrats, le NAO pointe, en effet, un risque d'augmentation des coûts et de perturbations des services si les porteurs de projet ne se préparent pas suffisamment à l'avance à l'expiration du contrat. Au Royaume-Uni, 328 autorités sont responsables de contrats PFI et reçoivent plus ou moins de soutien de la part des administrations ou organismes de soutien nationaux. Environ 30 % des porteurs de contrats PFI interrogés ont déclaré qu'elles apprécieraient davantage de soutien de la part du niveau national.

Source : National Audit Office, rapport sur la gestion des services et actifs en fin de contrat PFI (2020).

Proposition n° 4 [Fin Infra] : prévoir la transmission régulière, tous les trois ou cinq ans, à Fin Infra d'un rapport d'exécution simplifié pour permettre un suivi et un accompagnement, au niveau national, des marchés de partenariat au cours des phases d'exploitation et de restitution de l'infrastructure.

1.3. Eu égard à la multiplicité des acteurs en charge du suivi des marchés de partenariat au niveau national, les synergies entre administrations gagneraient à être renforcées

1.3.1. Fin Infra assure un accompagnement juridique et financier des personnes publiques dans leurs projets d'infrastructure et émet un avis, pour les marchés de partenariat, sur l'évaluation préalable du mode de réalisation

Créée par le décret n° 2004-1119 du 19 octobre 2004, la MAPPP avait une mission d'expertise et d'assistance auprès des personnes publiques quant à la préparation, la négociation et le suivi des contrats de partenariat, qui lui étaient assignées.

Elle pouvait également être saisie pour avis par le ministre chargé de l'économie et des finances sur les projets de contrats complexes et ceux comportant un financement innovant.

Transformée par le décret n° 2016-522 du 27 avril 2016 en Fin Infra, ce service à compétence nationale rattaché à la DG Trésor a vu ses missions et ses compétences s'enrichir. **Fin Infra est désormais en charge d'accompagner les personnes publiques dans l'optimisation de la structuration juridique et financière de leurs investissements, notamment lorsqu'elles choisissent de recourir à un contrat global** (conception, construction, entretien, maintenance, exploitation) **ou qu'elles font appel à un financement externe** (dette bancaire, fonds propres). Dans ce cadre, elle exerce les missions suivantes :

- missions spécifiques aux marchés de partenariat : élaboration des avis sur l'évaluation du mode de réalisation du projet ;
- missions relatives à tous types de projets d'investissement :
  - élaboration d'avis à la demande du SPGI de tout projet d'investissement civil dans les infrastructures financé par l'Etat, ses établissements publics, les établissements publics de santé ou les structures de coopération sanitaire, dans le cadre de la procédure d'évaluation socio-économique ;
  - conseil et accompagnement des personnes publiques à leur demande, y compris les collectivités territoriales, dans la structuration économique, juridique et financière de leurs projets, l'exécution et la renégociation des contrats ;
  - contribution aux réflexions de l'État dans le domaine des infrastructures.

À la date de la mission, l'équipe de Fin Infra est composée de dix personnes dont le directeur, sept directeurs de projet, un alternant et une stagiaire. Les sept directeurs de projet sont répartis en quatre pôles : financier ; juridique ; économie / maîtrise d'ouvrage et international. **Avec le déclin des marchés de partenariat, les activités relatives aux marchés de partenariat représentent dorénavant une part minoritaire de l'activité du service.** Sur le fondement du tableau d'activité du service Fin Infra listant les activités en cours, la mission a pu estimer cette part à environ 10 %, soit 13 projets sur 136 (cf. tableau 6).

Tableau 6 : Part des projets menés par Fin Infra relatifs aux marchés de partenariat

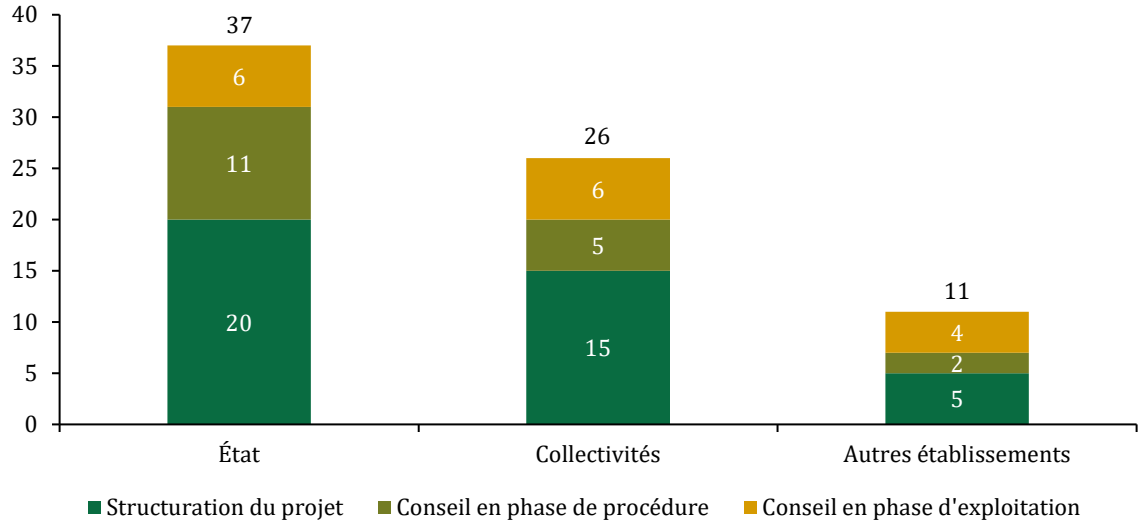
Type de missions	Nombre de projets en lien avec les marchés de partenariat	Autres projets	Nombre total de projets
Accompagnement de projets	8	66	74
Contributions à des travaux ministériels ou interministériels	1	10	11
Missions internationales	2	34	36
Missions de gouvernance	2	10	12
Conférences et colloques	0	3	3
TOTAL	**13**	**123**	**136**

Source : Mission d'après le tableau de suivi de l'activité de Fin Infra.

Conformément aux missions de Fin Infra, son activité d'accompagnement de projets, qui comprend 74 projets en portefeuille à la date de la mission, concerne différentes catégories de projets pour tous types de personnes publiques.

37 projets accompagnés par Fin Infra sont menés par l'État et représentent 50 % de l'activité du service en matière d'accompagnement. Le plus souvent, Fin Infra intervient en phase de structuration pour 40 projets dans cette phase sur les 74 recensés dans le tableau d'activité, soit 54 %. Les projets en phase d'exploitation ne représentent, en revanche, que 21 % de l'activité d'accompagnement de Fin Infra (cf. graphique 4).

Graphique 4 : Répartition des projets accompagnés par Fin Infra



Source : Mission d'après le tableau de suivi de l'activité de Fin Infra.

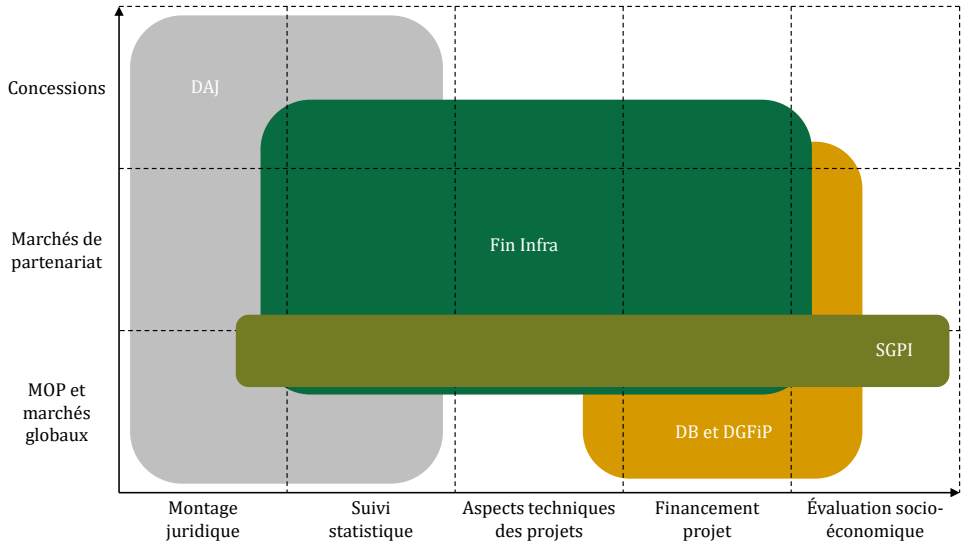
1.3.2. D'autres directions et services centraux disposent de compétences en matière de marché de partenariat

Plusieurs administrations et services centraux, autres que Fin Infra, disposent de compétences en matière de suivi de la commande publique et notamment de contrat et marché de partenariat (cf. graphique 5) :

- l'élaboration du droit et le recensement économique des contrats de la commande publique pour la direction des affaires juridiques (DAJ) des ministères économiques et financiers (cf. 1.1.1) ;
- la comptabilisation des opérations pour le compte des personnes publiques et, concernant les marchés de partenariat, l'élaboration des avis sur l'étude de soutenabilité des collectivités territoriales et de leurs établissements pour la direction générale des finances publiques (DGFiP) (cf. 1.2.2) ;
- le suivi des impacts budgétaires de projets d'infrastructure de l'État et, concernant les marchés de partenariat, l'élaboration des avis sur l'étude de soutenabilité de l'État et de leurs établissements pour la DB (cf. 1.2.2) ;
- l'inventaire et la contre-expertise des projets d'investissement majeurs de l'État, de ses établissements et des établissements publics de santé pour le SGPI (cf. 1.1.2).

Annexe III

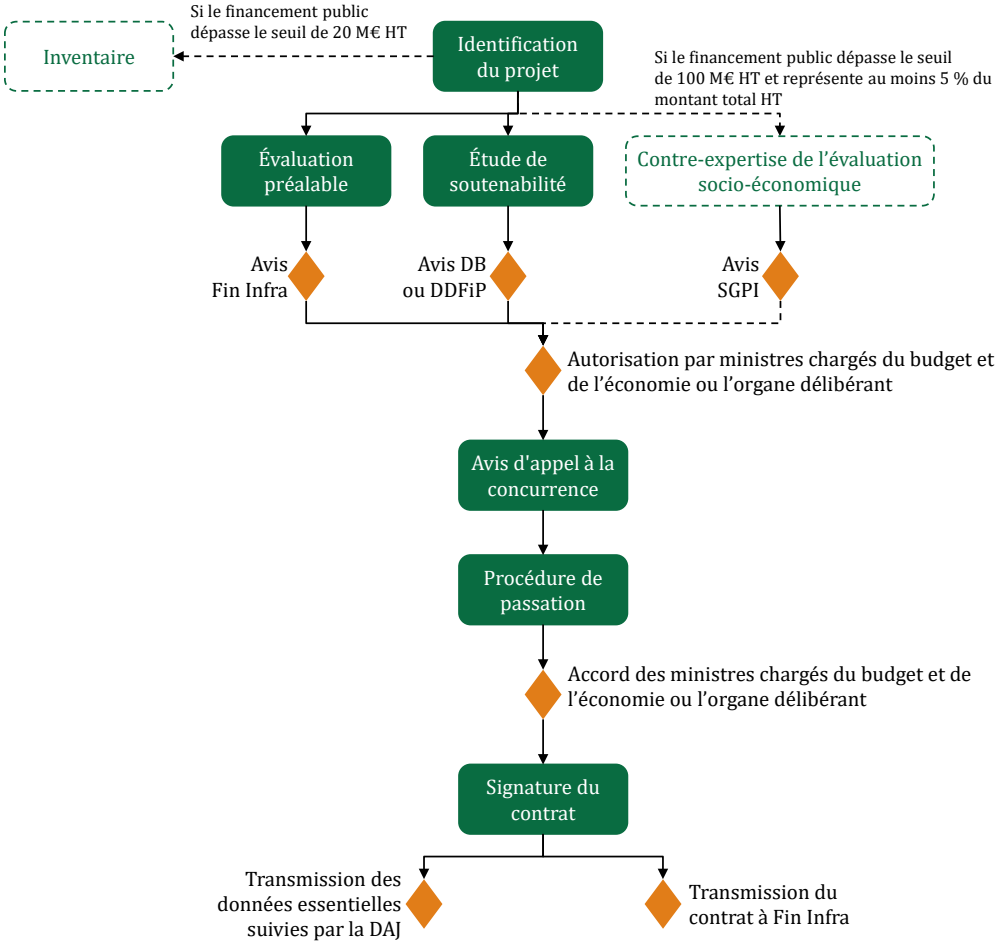
Graphique 5 : Présentation schématique des champs de compétences des principales administrations intervenant sur les marchés de partenariat



Source : Mission.

Pour mettre en œuvre un marché de partenariat, les personnes publiques sont ainsi en lien avec l'ensemble de ces administrations et services centraux (cf. graphique 6).

Graphique 6 : Déroulement de l'élaboration d'un marché de partenariat



Source : Mission.

1.3.2.1. La direction des affaires juridiques est chargée de l'élaboration du droit de la commande publique et du recensement économique des données associées

La DAJ des ministères économiques et financiers est responsable de l'élaboration du droit de la commande publique, assure le conseil aux acheteurs et coordonne le suivi statistique de la commande publique[33].

Pour ce faire, elle dispose d'une sous-direction du droit de la commande publique composée de trois bureaux thématiques : règlementation générale, conseil aux acheteurs et économie, statistiques et techniques de l'achat public.

Cette sous-direction assure ainsi :

- l'élaboration du droit de la commande publique et la diffusion de ses modalités d'application ;
- une fonction d'expertise, de conseil juridique et d'assistance à la demande des personnes publiques ;
- le secrétariat de l'OECP et l'organisation et l'exploitation des DECP dans le cadre du recensement économique des contrats de la commande publique.

1.3.2.2. La DB a la responsabilité d'évaluer la soutenabilité budgétaire des marchés de partenariat envisagés par l'État et ses établissements

La DB intervient, dans le champ des contrats et marchés de partenariat, au titre de leurs compétences sur le budget et les comptes de l'État[34].

La DB assure ainsi un suivi budgétaire des contrats et marchés de partenariat passés par l'État et ses établissements. Dans un premier temps, les bureaux sectoriels de la DB analysent, en lien avec les ministères concernés, la **soutenabilité budgétaire** des opérations relevant de leur champ thématique et dans un second temps, une fois les projets validés, le bureau de la politique budgétaire (BPB) consolide la liste des projets et la chronique de leurs incidences budgétaires.

1.3.2.3. Outre ses fonctions de comptable public, la DGFiP évalue la soutenabilité budgétaire des marchés de partenariat envisagés par les collectivités territoriales et leurs établissements

En complément des fonctions de comptable (contrôle des pièces transmises par les ordonnateurs, ordonnancement des dépenses, comptabilisation des opérations et vérifications comptables) de la DGFiP, **cette direction participe à l'évaluation de la soutenabilité des contrats et marchés de partenariat** à travers les directions régionales des finances publiques (DRFiP) et les DDFiP. La circulaire du 28 juin 2016 du directeur général des finances publiques précise les modalités de restitution de l'avis sur les études de soutenabilité produites par les collectivités territoriales et leurs établissements en matière de marché de partenariat. Il revient aux DDFiP d'émettre ses avis avec l'appui, le cas échéant, des missions régionales de conseil aux décideurs publics et des missions d'expertises économiques et financières des DRFiP.

---

[33] Décret n° 2019-1454 du 24 décembre 2019 relatif à la direction des affaires juridiques des ministères économiques et financiers et arrêté du 24 décembre 2019 portant organisation de la direction des affaires juridiques des ministères économiques et financiers.

[34] Décret n° 2007-447 du 27 mars 2007 relatif à la direction du budget et décret n° 2008-310 du 3 avril 2008 relatif à la direction générale des finances publiques.

Rattachée à la DGFiP, la direction de l'immobilier de l'État (DIE) assure le suivi des projets immobiliers de l'État, pilote le programme 348 « Performance et résilience des bâtiments de l'État et de ses opérateurs » et instruit, en lien avec Fin Infra, les projets immobiliers complexes de l'État. **La DIE ne dispose, en revanche, pas de compétence directe ou spécifique sur les marchés de partenariat.**

1.3.2.4. Le SGPI a été amené à recenser et à contre-expertiser des marchés de partenariat dans le cadre de ses missions relatives aux projets d'investissement public

Créé en 2010[35] et placé sous l'autorité du Premier ministre, le SGPI a pour mission de veiller à la cohérence de la politique d'investissement de l'État. À cet égard, il pilote le déploiement du plan France 2030 qui est doté à hauteur de 54 Md€ et intègre les programmes d'investissement d'avenir (PIA).

C'est le SGPI qui a la charge de réaliser l'inventaire des projets d'investissements publics de l'État, de ses établissements et des établissements publics de santé dont le financement public dépasse 20 M€ H.T. et, avec le concours d'experts missionnés, la contre-expertise à laquelle sont soumises les évaluations socio-économiques des projets d'investissements publics dont le financement public dépasse le seuil de 100 M€ H.T. et représente au moins 5 % du montant total H.T. du projet. Il est estimé que les effectifs mobilisés sur ces activités représentent de l'ordre de deux équivalents temps plein, hors experts missionnés, lesquels représentent l'essentiel des ressources dédiés à ces travaux.

Les interventions de Fin Infra et du SGPI présentant ainsi des similitudes en ce sens qu'ils contribuent au suivi statistique et à l'évaluation financière et socio-économiques de projets d'investissement complexes. Leurs expertises paraissent aussi complémentaires avec des compétences juridico-financières pour Fin Infra et une capacité à mobiliser des expertises sectorielles pour le SGPI.

<u>Proposition n° 5 [Fin Infra-SGPI]</u> : renforcer l'association des modes d'instruction des projets entre Fin Infra et le SGPI voire envisager un rapprochement de ces deux structures, compte tenu des similitudes de leur intervention sur les projets d'investissement majeurs ou complexes et de la complémentarité de leurs expertises.

Dans ce cadre, la question peut aussi se poser d'intégrer une étude d'opportunité des différentes formes de commande publique (loi « maîtrise d'ouvrage publique », marchés globaux, marchés de partenariat et concessions) dans les évaluations socio-économiques et leurs contre-expertises pour les projets concernés. Cette étude n'est, en effet, pas prévue dans le cadrage de l'évaluation socio-économique (cf. encadré 3) alors qu'elle permettrait de guider les personnes publiques vers la forme de commande publique la plus appropriée des projets d'investissements publics dont le financement public dépasse le seuil de 100 M€ H.T. et représente au moins 5 % du montant total H.T. du projet, en sus des projets de marchés de partenariat.

<u>Proposition n° 6 [SGPI]</u> : prévoir une étude d'opportunité du recours aux différentes formes de commande publique dans l'évaluation socio-économique des projets d'investissement publics concernés par la contre-expertise.

[35] Décret n° 2010-80 du 22 janvier 2010 relatif au secrétariat général pour l'investissement.

2. Un pilotage efficace des contrats et marchés de partenariat par les pouvoirs adjudicateurs implique une organisation structurée, la mobilisation de ressources qualifiées, des procédures formalisées et des outils de *reporting*

2.1. L'enquête révèle de bonnes relations entre pouvoirs adjudicateurs et titulaires pour 89 % des projets mais aussi la nécessité de mobiliser des moyens humains pour assurer le suivi contractuel

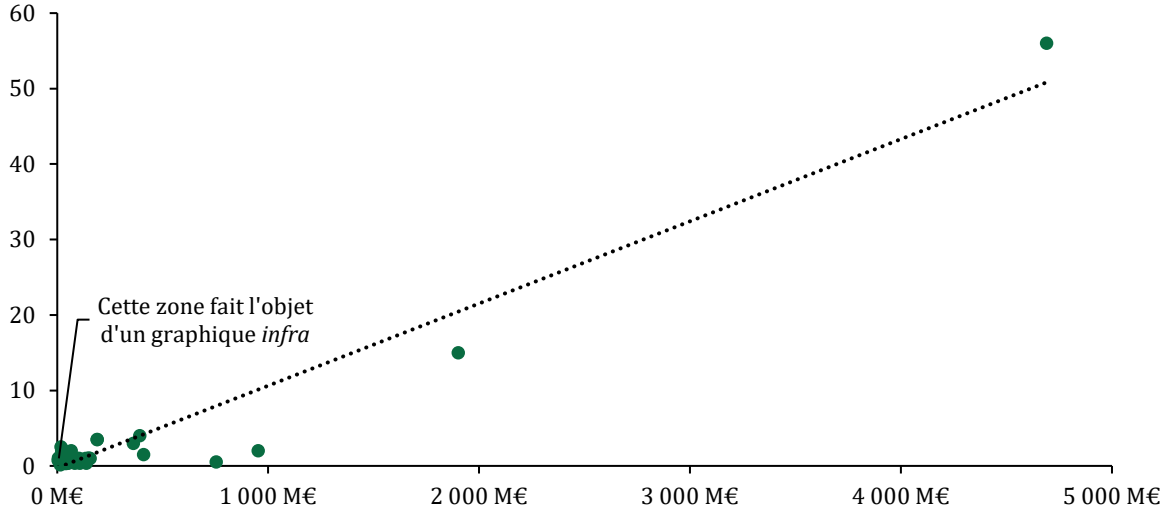
Dans cette partie, la mission s'appuie sur l'enquête adressée à un panel d'acheteurs publics ayant recouru au contrat ou de marché de partenariat pour étudier les modalités du suivi des contrats par les porteurs de projets. Pour mémoire, la mission a obtenu les réponses pour 27 porteurs, soit 13 % des personnes publiques ayant eu recours à un marché de partenariat et 41 projets, soit 17 % de l'ensemble des contrats et marchés (cf. annexe II).

2.1.1. La mise en œuvre d'un marché de partenariat nécessite, pour les porteurs de projet, de disposer de capacités internes de maîtrise d'ouvrage et d'expertises juridico-financières

Les données relatives aux ressources mobilisées pour assurer le suivi des contrats ont été recueillies, à travers l'enquête, pour 39 projets. Sur ce périmètre, 114,9 équivalents temps plein (ETP) sont spécifiquement affectés au suivi des projets, soit **2,9 ETP par projet en moyenne.**

Il peut être noté, pour les projets les plus importants, une corrélation entre le coût global des contrats et les effectifs déployés sur leur suivi, les deux contrats du panel mobilisant notamment plus de ressources que les autres (cf. graphique 7).

Graphique 7 : Nombre d'ETP assurant le suivi des projets en fonction du coût global du contrat (en M€)



Source : Mission d'après les réponses à l'enquête.

Le suivi et le pilotage du plus grand projet du panel, le bâtiment Balard du ministère des armées, sont assurés par une sous-direction spécifique de 76 personnes en charge du site de Balard, dont 56 ETP sont affectés au suivi du site en lien avec le contrat de partenariat (cf. encadré 8).

Encadré 8 : Présentation de la sous-direction Balard du secrétariat général pour l'administration du ministère des armées

Le secrétariat général pour l'administration (DGA) du ministère des armées dispose d'une direction des territoires, de l'immobilier et de l'environnement.

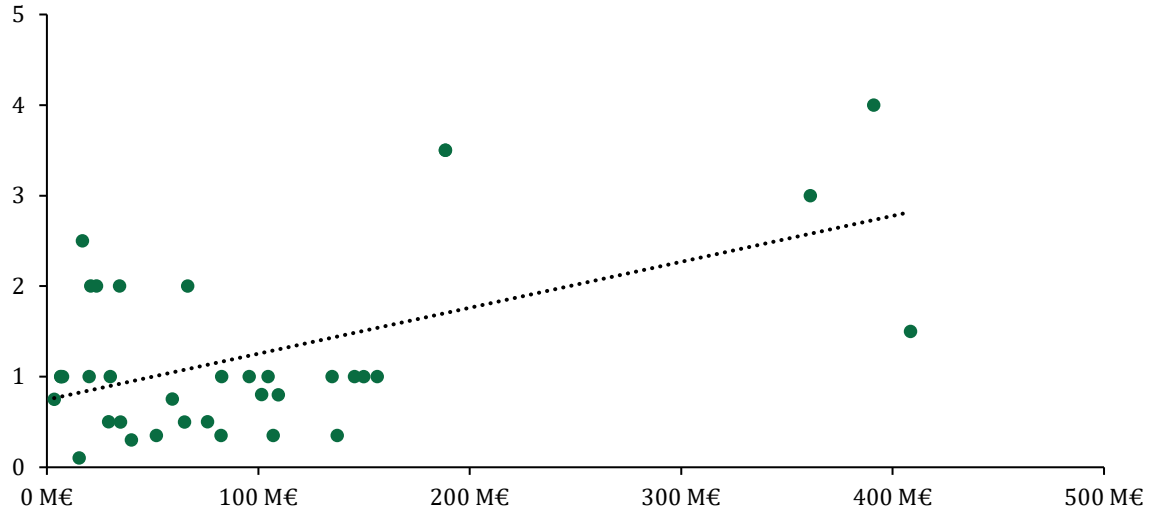
Cette direction comprend une sous-direction Balard composée, outre les équipes directement rattachées au sous-directeur, de cinq bureaux, eux-mêmes constitués de sections :

- un bureau systèmes d'information et de communication (SIC)-sûreté-sécurité (B3S) comprenant 12 postes avec :
  - une section sûreté et SIC ;
  - une section hygiène, santé, sécurité au travail et environnement ;
- un bureau multiservices (BMS) avec 22 postes avec :
  - une section restauration-hébergement ;
  - une section prestations de services ;
  - une section prestations particulières,
  - une section pôle média ;
- un bureau exploitation-maintenance (BEM) comprenant 17 postes avec :
  - une section travaux et maintien en conditions opérationnelles ;
  - une section patrimoine et performance ;
- un bureau pilotage de la performance du PPP (B5P) comprenant 10 postes avec :
  - une section juridique ;
  - une section études et évaluation ;
  - une section exploitation des données ;
- un bureau pilotage financier et des opérations (BPFO) comprenant 11 postes avec :
  - une section UO SDBA ;
  - une section PPP.

Source : Mission d'après l'organigramme de la sous-direction Balard du ministère des armées.

Cette corrélation est moins vérifiée pour les projets d'envergure plus modeste. Le suivi des projets, dont le coût global est inférieur à 500 M€ H.T., repose sur des ressources comprises entre 0,1 et 4,0 ETP (cf. graphique 8).

Graphique 8 : Nombre d'ETP assurant le suivi des projets en fonction du coût global du contrat (en M€) pour les contrats dont le coût est inférieur à 500 M€



Source : Mission d'après les réponses à l'enquête.

Les répondants, comme nombre des acteurs rencontrés par ailleurs par la mission, soulignent la nécessité de disposer de ressources, en nombre et en qualité, pour garantir le bon suivi des contrats et marchés de partenariat.

Une université constate ainsi : *« Il a fallu un investissement […] en temps et moyens humains pour influer à la fois sur la conception (respect du programme, maintenabilité de l'ouvrage, etc.) et durant l'exécution (respect de la qualité de la mise en œuvre, des finitions, etc.) »*. Un établissement public culturel précise aussi le besoin d'une *« équipe dédiée, compétente et étoffée pour suivre ce genre de contrat avec une capacité de décision importante »* tout comme un ministère qui estime qu'il *« est impératif de mettre en place des personnels qualifiés (finances, juridique, services de soutiens...) dès le début des études et de les maintenir jusqu'à la mise en œuvre du projet »*.

Pour appuyer les équipes internes des porteurs de projet, la mise en œuvre des contrats et marchés de partenariat a impliqué, du fait la complexité de leur ingénierie juridico-financière, le recours systématique à des assistances à maîtrise d'ouvrage et conseils externes juridiques et financiers. Un ministère et un centre hospitalier soulignent ce besoin en *« compétences d'expert pour assurer une bonne exécution du contrat »* et le fait que *« la MOA [maîtrise d'ouvrage] doit par ailleurs être assistée d'une AMO [assistance à maîtrise d'ouvrage] juridique et financier pour ce qui a trait aux mécanismes de financement (rédaction des clauses financières du marché, cristallisation des taux en exécution) »*.

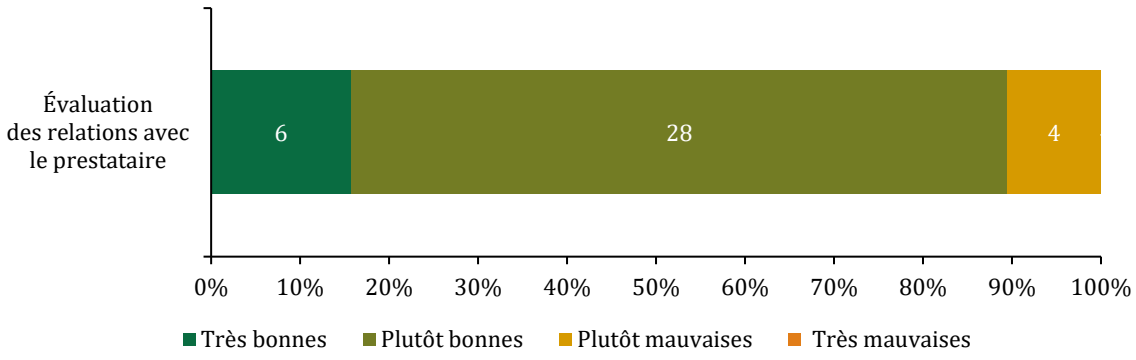
En d'autres termes, et même si la maîtrise d'ouvrage relève du partenaire privé dans le cadre des contrats ou marchés de partenariat, il apparaît nécessaire que les personnes publiques co-contractantes disposent de ressources en nombre et en qualité, dans les domaines de la maîtrise d'ouvrage et de l'expertise juridico-financière pour garantir le bon suivi de ces contrats et marchés.

<u>Proposition n° 7 [pouvoirs adjudicateurs et Fin Infra]</u> : prévoir des capacités de pilotage de maîtrise d'ouvrage et de prestataires suffisantes, en nombre et en compétences, en amont du recours à un marché de partenariat et systématiser l'analyse de ses capacités dans les évaluations préalables du mode de réalisation.

2.1.2. Les personnes publiques considèrent entretenir des relations fluides avec les titulaires pour 89 % des projets sans que cela exclue des négociations difficiles ou des litiges dans certaines situations

D'après les répondants à l'enquête, les relations entretenues avec le prestataire sont « très bonnes » ou « plutôt bonnes » pour 89 % des projets (cf. graphique 9).

Graphique 9 : État des relations avec les prestataires



<u>Source</u> : Mission d'après les réponses à l'enquête.

Les commentaires qualitatifs des porteurs de projet pointent cependant à six reprises, y compris dans le cas de relations jugées « très bonnes » et « plutôt bonnes », **des négociations difficiles dans le cadre de demandes de prestations ou travaux complémentaires ou modificatifs**. Sont ainsi évoqués des *« devis parfois un peu gonflés »*, une *« incapacité du titulaire à répondre, dans des délais et à des coûts raisonnables, aux demandes d'évolutions demandées […] et ne rentrant pas dans le strict cadre du contrat »* ou encore *« négociations relative[s] aux fiches modificatives […] "musclé[e]s" en raison essentiellement du coût excessif demandé »*. Si deux des contrats concernés comprenaient une clause de test de marché, ses modalités d'application semblent insuffisamment précises en l'absence, par exemple, de *« détails du prix en amont »*.

Est aussi évoqué **le manque de transparence du titulaire** *« sur des sujets l'exposant potentiellement à des pénalités élevées »* et *« sur les coûts du prestataire privé et les ETP réellement affectés à la gestion du contrat »*.

Les répondants font aussi état de relations fréquentes avec les titulaires, avec une fréquence mensuelle ou hebdomadaire pour la majorité des projets (cf. tableau 7).

Tableau 7 : Fréquence des relations avec le titulaire pour les répondants à l'enquête

Fréquence des relations avec le titulaire	Nombre de projets concernés
Hebdomadaire	10
Mensuelle	19
Plusieurs fois par an	8
Annuelle	2
TOTAL	39

Source : Mission d'après les réponses à l'enquête.

Par ailleurs, en application des articles L. 2234-1 à L. 2234-3 du code de la commande publique, les titulaires des marchés de partenariat sont tenus de transmettre à l'acheteur un rapport annuel permettant de suivre l'exécution du marché. D'après les réponses à l'enquête, **cette obligation de transmission d'un rapport annuel est respectée pour 95 % des marchés**, soit 37 marchés sur 39.

Enfin, en matière de litiges, 6 projets sur 39 ont fait l'objet de démarches contentieuses. Parmi les 6 projets concernés, on retrouve :

- 5 projets pour lesquels ont été appliquées des pénalités au titulaire ;
- 3 des 4 projets représentant les plus gros montants totaux de marché ;
- 4 projets ayant connu un retard dans la livraison ;
- et le projet pour lequel le prestataire a souhaité avancer la date de livraison malgré les réserves.

2.2. Alors que les modalités de suivi des contrats et marchés de partenariat diffèrent selon le secteur et le pouvoir adjudicateur, le développement des procédures et outils de gestion apparaissent comme des facteurs optimisant le pilotage contractuel

Cette partie approfondit l'analyse des modalités de suivi à travers l'exemple des quatre porteurs de projets, au sein des secteurs de l'enseignement supérieur, du transport ferroviaire et de l'administration pénitentiaire, faisant l'objet des études de cas de l'annexe II.

2.2.1. Le suivi des contrats de partenariat repose sur une direction en charge de la transition écologique, de l'immobilier et de la logistique à l'université de Lille

Le plan Campus a prévu, pour l'université de Lille, que le pilotage des deux contrats de partenariat soit initialement confié à la Communauté d'universités et établissements (COMUE) Lille-Nord-de-France avec la mise à disposition d'un agent de l'université de Lille 1 pour le contrat de partenariat 1 (CP1) et d'un agent de l'université de Lille 2 pour le contrat de partenariat 2 (CP2). En 2019, à la suite de la dissolution de la COMUE[36], l'université de Lille a repris ses compétences et personnels.

Le pilotage des deux contrats de partenariats est désormais intégré aux fonctions immobilières et financières de l'université sans organisation dédiée à ces projets. Le suivi contractuel est assuré par les services de la fonction immobilière, unifiée au sein de la direction générale déléguée à l'immobilier et la logistique (DGDIL), mais aussi la direction des affaires financières pour les aspects budgétaires, et dans une moindre mesure, l'agence comptable. Les directions de site au sein de la DGDIL sont en charge du pilotage du contrat pour les actions de terrains.

Une nouvelle organisation de la DGDIL, qui deviendrait la direction générale déléguée à la transition écologique, à l'immobilier et à la logistique (DGTEIL), a été présentée au comité social d'administration (CSA) du 9 octobre 2024 afin de renforcer, entre autres, la prise en compte des enjeux de transition écologique (cf. encadré 9).

Encadré 9 : Organisation de la nouvelle DGTEIL de l'université de Lille

La DGTEIL comprend des services centraux et des directions sur site :

- un bureau vert ayant vocation à coordonner les actions menées par la direction et ses parties prenantes externes en matière de transition écologique ;
- une direction transition immobilière et maîtrise d'ouvrage avec trois services :
  - un service stratégie, prospective et programmation ;
  - un service énergie, carbone et qualité environnementale ;
  - et un service montage et conduite d'opérations ;
- des services supports centraux ;
  - un service pilotage achats ;
  - un service pilotage budget ;
  - un service pilotage RH et organisationnel ;
  - un service affectation et gestion immobilière ;
  - et un service digitalisation, outil et données ;
- des directions de site (Cité scientifique, Grande Région-Flers-Roubaix-Tourcoing, Pont de Bois, Lille Sud, Lille Centre) disposant de services de gestion administrative, de travaux et maintenance, logistiques, sécurité et sûreté ;
- un service imprimerie.

Source : Mission d'après l'organigramme de la DGTEIL de l'université de Lille.

Le contrat prévoit, en phase d'exploitation, une réunion mensuelle, des réunions trimestrielles et annuelles donnant lieu à l'édition d'un rapport d'activité.

[36] Faisant suite à la fusion des universités de Lille en un établissement unique au 1er janvier 2018 (Décret n° 2017--1329 du 11 septembre 2017 portant création de l'université de Lille).

Les réunions et rapports mensuels et trimestriels font ainsi le point sur :

- l'organisation du site et des intervenants ;
- la réalisation du plan de maintenance et des travaux prévus ;
- les évènements sur site ;
- les consommations énergétiques ;
- les indicateurs de performance et pénalités associées.

Les rapports d'activité annuels dressent, quant à eux, un compte-rendu technique (travaux réalisés, suivi patrimonial), financier (comptes de la société projet, exécution du contrat et programme des investissements à venir) et performanciel des contrats de partenariat.

Enfin, la réalisation d'un diagnostic complet par un expert indépendant tous les cinq ans est intégrée dans les contrats.

2.2.2. Les deux directions assurant la fonction immobilière à Aix-Marseille Université ont élaboré une documentation relative aux procédures internes de gestion des contrats de partenariat

À Aix-Marseille Université, **le pilotage du contrat de partenariat d'OCEANOMED 2, comme celui des autres projets immobiliers, repose principalement sur deux directions** :

- la direction du développement du patrimoine immobilier (DDPI) pour la phase de conception-réalisation et, en lien avec la direction des affaires financières et l'agence comptable, le suivi budgétaire ;
- la direction d'exploitation du patrimoine immobilier et de la logistique (DEPIL) pour la phase d'exploitation (cf. encadré 10).

La direction de la commande publique garantit le suivi juridique des contrats et la direction des affaires juridiques et institutionnelles le suivi des contentieux.

Encadré 10 : Organisation des directions en charge de l'immobilier à Aix-Marseille Université

La DDPI d'Aix-Marseille Université comprend trois pôles :

- un pôle projets prospectifs et gestion du patrimoine ;
- un pôle grands projets qui assure notamment la maîtrise d'ouvrage des grands projets immobiliers ;
- et un pôle administratif et financier avec un poste de cadre pour suivre l'exécution financière des opérations du plan Campus dont OCEANOMED 2.

La DEPIL est constituée de quatre pôles principaux :

- un pôle logistique ;
- un pôle maintenance et exploitation qui prend en charge le suivi de l'exploitation des infrastructures de l'université et comporte deux postes, un de référent de suivi des contrats PPP et un d'assistant en gestion administrative des PPP ;
- un pôle systèmes d'impression ;
- et un pôle travaux.

La DEPIL est aussi en lien avec les responsables des différents campus (Étoile, Luminy, Timone, Aix, Marseille Centre, Pharo) à travers une direction technique.

Source : Mission d'après l'organigramme de la DDPI et de la DEPIL d'Aix-Marseille Université.

Les infrastructures réalisées en contrat de partenariat font l'objet de contrôles périodiques règlementaires et d'un rapport annuel d'activité transmis par le titulaire. Ce rapport dresse :

- le compte-rendu d'exploitation et de maintenance avec une description des moyens mis en œuvre dans le cadre des prestations d'exploitation technique, de maintenance, de renouvellement et de mise à niveau des équipements et systèmes d'information ;
- le compte-rendu financier de l'exercice avec le compte de résultat, l'état du patrimoine immobilier, l'état des dépenses et provisions au titre du gros entretien-renouvellement ;
- et le relevé des indicateurs de performance, notamment en matière de consommation énergétique.

Les échanges avec l'université et les documents transmis ont été l'occasion, pour la mission, d'identifier des bonnes pratiques en matière de documentation des procédures de gestion des contrats et marchés de partenariat et de formation des agents en charge de leur suivi (cf. encadré 11).

Encadré 11 : Modalités de documentation des procédures de gestion des contrats de partenariat à Aix-Marseille Université

La gestion et le suivi de l'exécution des prestations d'exploitation font l'objet, à Aix-Marseille Université, de **fiches de procédures**. La mission a pu consulter les fiches relatives :

- au suivi de l'exécution d'un marché de maintenance ;
- à l'exécution et au suivi d'une intervention de maintenance corrective ;
- à la gestion des contrats de partenariat en phase d'exploitation.

Ces fiches précisent les acteurs et leurs champs de responsabilité respectifs, le logigramme de la procédure concernée, la description rédigée de la procédure et les modalités d'archivage et de conservation des pièces.

Ces procédures sont accompagnées de **supports d'information et de formation** à destination des agents de l'université sur la phase d'exploitation des contrats de partenariat. Dans le cas d'OCEANOMED 2, le support d'information mis à la disposition de la mission rappelle :

- les principales caractéristiques du contrat (titulaire, durée, prestataire-mainteneur) ;
- le périmètre des prestations d'entretien-maintenance prévues dans le contrat de partenariat et de celles hors contrat ;
- les objectifs prévus en matière de disponibilité des installations, délai d'intervention, confort et performance énergétique ;
- le planning annuel des obligations et échéances contractuelles ;
- les processus de demandes d'intervention et de travaux modificatifs ;
- les plafonds de pénalités et les cas d'exonération ;
- les mécanismes de rémunération du titulaire, le contrôle des factures et les modalités de liquidation mensuelle.

Source : Mission d'après les fiches de procédure et les supports d'information et de formation d'Aix-Marseille Université.

Proposition n° 8 [pouvoirs adjudicateurs] : documenter les procédures internes de gestion des marchés de partenariat afin d'informer, former et accompagner les agents en charge du suivi de ces marchés.

2.2.3. C'est une direction spécifique en charge des PPP au sein de SNCF Réseau qui suit les lignes construites en contrat de partenariat ou concession

Dans le domaine ferroviaire, le suivi des contrats de partenariat, mais aussi de la concession de la ligne Sud Europe Atlantique, est confié à **une direction spécifique mutualisée au sein de la direction générale des grands projets de SNCF Réseau**.

Cette direction des contrats PPP s'appuie sur une équipe d'environ quinze personnes aux profils techniques (suivi performance, sujets techniques, sécurité, interfaces), financiers et de gestionnaires de contrats.

Dans ce cadre, les revues de contrat avec les titulaires se font *a minima* à une fréquence trimestrielle et un rapport annuel d'activité est transmis par les titulaires à SNCF Réseau.

Ce rapport, pour la ligne Bretagne-Pays de la Loire (BPL), comprend :

- la présentation de l'actionnariat et de son évolution ;
- une présentation générale des faits marquants de l'exercice écoulé ;
- l'état des ressources du titulaire et de leur organisation ;
- l'état de la sous-traitance ;
- l'évolution de l'infrastructure ;
- le tableau de bord de la qualité de service, les indicateurs de performance et de disponibilité ;
- les incidents signalés sur l'exercice ;
- les données d'exécution de la maintenance et du gros entretien-renouvellement ;
- les actions mises en place en faveur de l'environnement et du développement durable ;
- et les résultats financiers.

2.2.4. L'administration pénitentiaire se distingue par une organisation structurée et un outillage fourni sur le suivi de la gestion déléguée

Pour conduire ses projets d'investissement immobilier dans les phases de conception et de réalisation, le ministère de la justice dispose, depuis 2001[37], d'un établissement public administratif sous sa tutelle : l'Agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ). Cette agence a pour mission de construire, rénover, et réhabiliter les palais de justice, les établissements pénitentiaires, les bâtiments des services de la protection judiciaire de la jeunesse, et les écoles de formation du ministère.

Si la Chancellerie conserve ses prérogatives relatives à la décision d'investir, la fixation des données de cadrage stratégiques, l'approbation des projets et le contrôle des conditions de réalisation des missions confiées à cette agence, l'APIJ assure, pour le compte de sa tutelle ministérielle, un rôle d'opérateur d'immobilier et de maître d'ouvrage, quel que soit le mode de commande publique retenu.

La gestion de l'exploitation des établissements est, quant à elle, prise en charge directement par l'administration pénitentiaire. La direction de l'administration pénitentiaire (DAP) a structuré, en 2007, une organisation en trois niveaux dédiée à la gestion déléguée[38] afin de piloter et contrôler la performance des contrats et marchés.

Au niveau central, au sein de la sous-direction du pilotage et du soutien des services (PS), le **bureau de la gestion déléguée (PS2) de la DAP** pilote l'ensemble des marchés de leur rédaction à leur passation et leur négociation et a également la charge de la négociation des avenants et l'organisation et la planification du suivi des marchés, l'évaluation budgétaire des marchés, la formation et l'animation du réseau et le règlement des différends rencontrés dans le cadre de l'exécution des contrats.

---

[37] Créée par décret le 31 août 2001 sous le nom d'Agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la justice (AMOTMJ), l'agence prend le nom d'APIJ en 2010.

[38] Par opposition à la gestion publique pour laquelle l'intégralité des prestations de maintenance, d'entretien, de GER, de services à la personne et de réinsertion est assurée par des agents de l'administration pénitentiaire.

La DAP constitue une instance d'arbitrage de troisième niveau sur le montant des pénalités prononcé par les services déconcentrées, en cas de contestation par le prestataire. Ce bureau composé de trois pôles (gestion déléguée, PPP et expertises transverses) regroupant l'expert national restauration et l'expert national maintenance) qui ont vocation à s'impliquer dans le suivi de tous les établissements pénitentiaires quel que soit leur mode de gestion (gestion déléguée, PPP et gestion publique).

La DAP a recours à divers outils de gestion de contrats :

- des formations, au sein de l'école nationale de l'administration pénitentiaire (ENAP) ;
- des dialogues de gestion avec les titulaires et interventions aux séminaires des entreprises intervenant en milieu pénitentiaire ;
- des réunions régulières du réseau de l'administration pénitentiaire.

Au niveau interrégional, les dix **unités de gestion déléguée (UGD), placées au sein des directions interrégionales des services pénitentiaires (DISP)** sont chargées de transmettre les informations entre les établissements et la DAP et de veiller à l'application de ses doctrines. Elles servent d'appui aux établissements pour le contrôle des performances et doivent coordonner et vérifier les plans d'actions. Elles sont également en charge du contrôle et de la mise en paiement des factures, et constituent une instance d'arbitrage de deuxième niveau sur le montant des pénalités en cas de contestation par le prestataire.

Au niveau des établissements pénitentiaires, le suivi de la gestion déléguée est assuré par le chef d'établissement, l'attaché en charge du suivi de la gestion déléguée et/ou du contrat de bail ou de partenariat et éventuellement par le responsable technique. Les établissements constituent le premier niveau du suivi des contrats, à travers les vérifications et les contrôles inopinés de performances, la transmission d'informations à l'UGD et l'application des directives nationales. Ils sont également en charge de la mise en œuvre des actions correctives et des plans d'action. A l'occasion de réunions mensuelles de performance, ils se prononcent sur le montant mensuel des pénalités applicables.

Au sein de la maison d'arrêt de Lyon-Corbas, la prison de la Santé et le centre pénitentiaire de Mulhouse-Lutterbach, une cellule est bien consacrée au suivi des contrats. Ces cellules se composent d'un directeur technique et deux agents administratifs. Au niveau interrégional, les UGD des DISP respectives de rattachement des établissements sont constituées d'un chef d'unité, d'un adjoint, d'un référent restauration et d'un référent technique. La quotité de travail consacré à l'AOT-LOA et au contrat de partenariat est évaluée à environ 10 % et, pour l'établissement en gestion déléguée, à 20 %. La DAP évalue à environ 0,1 ETP, au niveau central, la charge du suivi de chacun des contrats. **Au total, ce sont donc entre 3,5 et 3,9 ETP qui suivent la gestion déléguée de chacun des trois établissements du panel principal** (cf. tableau 8).

Tableau 8 : Effectifs de l'administration pénitentiaires mobilisés sur le suivi des contrats des trois établissements du panel principal

Établissement	Niveau central	Niveau déconcentré	Niveau local	TOTAL
Maison d'arrêt de Lyon-Corbas	0,1	0,4	3,0	**3,5**
Prison de la Santé	0,1[39]	0,4	3,0	**3,5**
Centre pénitentiaire de Mulhouse-Lutterbach	0,1[40]	0,8	3,0	**3,9**

Source : Mission d'après les informations de la DAP.

[39] Les problématiques spécifiques à cet établissement, à son ouverture (cf. annexe II), ont conduit à un suivi renforcé sur la période 2018-2022 avec 2 ETP en 2018-2019 ; 0,5 ETP en 2020-2022 et 0,1 ETP depuis 2023.

[40] Avec un pic à 0,25 ETP en 2021 avec la mise en service (cf. annexe II).

Une réunion mensuelle est organisée au sein des trois établissements afin d'assurer le suivi du contrat (présentation du rapport mensuel d'activité, arbitrages des pénalisations, organisation de l'activité, des travaux, discussions des éventuelles difficultés d'exploitation). Le prestataire y est représenté par son responsable de site, le responsable du lot, ainsi qu'un représentant d'Optimep 4 pour la maison d'arrêt de Lyon-Corbas et de Quartier Santé pour la prison de la Santé.

En complément des réunions mensuelles, des réunions thématiques spécifiques sont organisées au sein des DISP sur le suivi des demandes de travaux modificatifs et les enjeux de chaque établissement (par exemple, les prestations de travail des détenus et le suivi des vices non décelés pour la prison de la Santé ou le suivi des défauts de construction pour le centre pénitentiaire de Mulhouse-Lutterbach). Une réunion annuelle, prévue contractuellement, se tient également entre les DISP et les titulaires.

Au niveau national, le bureau PS2 en charge du suivi des partenariats public-privé rencontre les titulaires des contrats, à raison de deux fois par an, à l'occasion de comités stratégiques.

L'administration pénitentiaire a ainsi instauré une organisation de suivi de la gestion déléguée structurée mais aussi un outillage efficace. En témoignent les rapports et tableaux de bord de suivi de la performance des prestataires transmis à la mission dans le cadre de ses investigations (cf. encadré 12).

Encadré 12 : Outils de suivi de la performance de la gestion déléguée mis en place par la DAP

Le pilotage de la performance de la gestion déléguée par l'administration repose sur plusieurs outils parmi lesquels :

- une cartographie des marchés de gestion déléguée recensant, par établissement concerné, le mode de gestion, la capacité de l'établissement, les caractéristiques spécifiques de l'établissement (présence ou non d'une cuisine centrale ou d'un atelier d'emploi pénitentiaire), l'identité du titulaire, les services délégués, la date de début et de fin du marché ;
- un dispositif de contrôle interne, composé d'auditeurs faisant partie du réseau de la gestion déléguée, complété par un dispositif d'audits externes, réalisé par des cabinets extérieurs ;
- des audits techniques réguliers par un expert indépendant des infrastructures (à un rythme quinquennal puis triennal au terme de la vingtième année suivant la prise de possession) ;
- un tableau de bord de suivi de la part des signalements traités dans le délai de résolution maximum par établissement ;
- une campagne annuelle de contrôle des marchés de restauration sur les axes de l'offre alimentaire, la qualité des matières premières, la maîtrise sanitaire, le milieu matériel, l'organisation et l'environnement ;
- une campagne annuelle de contrôle des prestations de maintenance sur les axes de maintenance, management du contrat et état des équipements ;
- le recueil annuel des coûts complets par jour de détention offrant un panorama analytique des coûts par établissement, type d'établissement et mode de gestion (cf. annexe II).

Source : Mission d'après les documents transmis par la DAP.

Proposition n° 9 [pouvoirs adjudicateurs] : systématiser les dispositifs de suivi analytique des coûts des prestations déléguées et les audits techniques réguliers, dans l'optique de la restitution en bon état des infrastructures à la fin des marchés de partenariat.

ANNEXE IV

Traitement et impacts comptables des contrats et marchés de partenariat

SOMMAIRE

1. POUR LE BLOC COMMUNAL, LES CONTRATS ET MARCHES DE PARTENARIAT SONT CORRECTEMENT COMPTABILISES DANS 78 % A 93 % DES CAS ET ENGENDRERAIENT UNE BAISSE DES CHARGES DE PERSONNEL, ACHATS ET CHARGES EXTERNES 2

1.1. Les normes de la comptabilité générale prescrivent qu'en cas de contrôle des biens produits dans le cadre d'un contrat ou marché de partenariat, la personne publique doit les comptabiliser à l'actif et au passif, en dette, dans son bilan 2

1.2. Le taux de conformité des enregistrements comptables des contrats et marchés de partenariat se situe entre 78 % et 93 % pour les collectivités locales 3

1.3. Les marchés de partenariat semblent produire une diminution des frais de personnels et, dans une moindre mesure, d'achats et de charges externes pour les communes et groupements à fiscalité propre 8

1.3.1. Les données disponibles offrent un recul limité conduisant à une réduction du champ de l'étude au bloc communal 8

1.3.2. La méthodologie retenue est celle d'un appariement sur le score de propension suivi d'une double différence 9

1.3.3. Les contrats et marchés de partenariat produisent une tendance baissière, par rapport aux marchés classiques, sur les frais de personnels, achats et charges externes pour les communes et GFP 10

2. SI LES CONTRATS ET MARCHES DE PARTENARIAT PASSES SONT DESORMAIS CONSOLIDES DANS LA DETTE DE LA FRANCE AU SENS DE MAASTRICHT, L'OPPORTUNITE D'UN RECOURS A LA NON-CONSOLIDATION, POUR LES FUTURS PROJETS, N'EST PAS ECONOMIQUEMENT DEMONTREE 12

2.1. La doctrine européenne de consolidation des contrats et marchés de partenariat s'est resserrée en 2010, impliquant leur consolidation dans la dette pour la France 12

2.1.1. Avant 2010, la compréhension de la doctrine d'Eurostat par la France s'est traduite par une non-consolidation des contrats de partenariat 12

2.1.2. Les règles d'Eurostat ont été précisées en 2010, ce qui a abouti à la reconsolidation des contrats et marchés de partenariat dans la dette au sens de Maastricht dans le cas de la France 13

2.2. Si d'autres pays européens ne consolident pas leurs PPP, la non-consolidation des marchés de partenariat paraît peu opportune au regard des conditions de financement de la dette publique française 15

2.2.1. D'autres pays européens recourent à la non-consolidation de leurs partenariats public-privé, suscitant l'intérêt de certains acteurs français 15

2.2.2. La non-consolidation des marchés de partenariat pourrait produire un surcoût d'au minimum 5,3 % du coût d'investissement 16

2.2.3. Vu les conditions de financement constatées ces dernières années, le surcoût de la non-consolidation serait supérieur au coût engendré par la hausse des taux de financement de la dette publique liée à une consolidation 18

Annexe IV

Les enjeux comptables et financiers des opérations d'investissement public peuvent être appréhendés selon trois modalités pour la personne publique. Ces modalités mobilisent des normes différentes, répondent à des logiques spécifiques et poursuivent des finalités distinctes :

- la comptabilité budgétaire enregistre les recettes et dépenses au moment où elles sont encaissées ou décaissées, selon une logique de suivi des crédits et des dépenses ;
- la comptabilité générale enregistre ces opérations au moment où les droits ou les obligations (créances ou dettes) sont créés par un fait générateur et a vocation à suivre la situation patrimoniale et financière de la personne publique ;
- la comptabilité nationale retrace les flux entre les différents secteurs qui composent l'économie nationale (ménages, administrations publiques, sociétés) et fait foi pour le calcul de la capacité ou du besoin de financement de l'État et de la consolidation du déficit et de l'endettement publics dans le cadre des engagements européens.

En 2012, une mission de l'Inspection générale des finances (IGF)[1] a étudié le traitement comptable des contrats de partenariat. Faisant le constat d'un *« défaut d'enregistrement et de suivi »* des contrats de partenariat identifié par le rapprochement entre différentes bases de données, les documents budgétaires et les documents comptables, cette mission a formulé plusieurs propositions pour améliorer la traçabilité, l'exhaustivité et la sincérité des comptes publics (cf. encadré 1).

Encadré 1 : Rappel des propositions de la mission IGF de 2012 en matière de traitement comptable des partenariats public-privé (PPP)

- mettre en place un processus plus structuré d'enregistrement et de suivi des PPP au sein des administrations financières en confiant à la mission d'appui aux partenariats public privé (MAPPP) une mission de recensement de l'ensemble des contrats de PPP ;
- améliorer la connaissance du recours aux PPP par les collectivités locales, notamment par l'envoi d'une instruction à l'ensemble des comptables publics, leur demandant de procéder à l'enregistrement de tous les PPP.

Source : Rapport IGF d'évaluation des PPP, décembre 2012.

Dans le contexte actuel conjuguant contraintes sur les finances publiques et nécessité de poursuivre les investissements publics, notamment en matière de rénovation énergétique, **le traitement comptable et les impacts financiers des contrats et marchés de partenariat constituent toujours des enjeux particuliers en matière de lisibilité des engagements déjà pris et des marges de manœuvre de financement restantes.**

C'est pourquoi la mission a tenu à éclairer cet aspect des contrats et marchés de partenariat et cette annexe propose ainsi **deux types d'analyses** ciblées portant sur :

- **le niveau d'exhaustivité et de fiabilité de la comptabilisation des contrats et marchés de partenariat** en comptabilité générale et les **impacts de ces marchés sur la situation financière des personnes publiques**, en particulier pour les collectivités locales ;
- et **l'opportunité de recourir à des marchés de partenariat non consolidés** dans la dette publique au sens de la comptabilité nationale, i.e. la dette « maastrichtienne ».

[1] IGF, rapport d'évaluation des partenariats public-privé, décembre 2012.

1. Pour le bloc communal, les contrats et marchés de partenariat sont correctement comptabilisés dans 78 % à 93 % des cas et engendreraient une baisse des charges de personnel, achats et charges externes

L'enjeu en comptabilité générale consiste, pour les différents acheteurs publics, à disposer d'une information précise sur leur patrimoine et sur leurs engagements financiers.

1.1. Les normes de la comptabilité générale prescrivent qu'en cas de contrôle des biens produits dans le cadre d'un contrat ou marché de partenariat, la personne publique doit les comptabiliser à l'actif et au passif, en dette, dans son bilan

La norme n° 18 du recueil des normes comptables de l'État (RNCE) concernant les contrats concourant à la réalisation d'un service public comprend les dispositions relatives au traitement comptable, par l'État, des biens objets de contrats concourant à la réalisation du service public. Le regroupement de ces dispositions, en 2014, dans une norme unique a permis de disposer d'une vision d'ensemble des dispositions de l'avis n° 2011-11 du conseil de normalisation des comptes publics (CNOCP) relatif au traitement, dans les comptes des entités publiques, des contrats concourant à la réalisation d'un service public.

Cette norme prévoit que l'État inscrit les biens à son patrimoine si et seulement s'il en contrôle le droit et les conditions d'utilisation (cf. encadré 2).

Encadré 2 : Critères d'évaluation du niveau de contrôle des biens par l'État

La norme définit six critères à évaluer pour déterminer le niveau de contrôle du bien par la personne publique :

- l'impossibilité pour le tiers de vendre ou de donner en garantie le bien ;
- l'occupation du domaine public ;
- la détermination des caractéristiques du bien par l'organisme ;
- la détermination des modalités de la gestion du service public principalement par l'organisme ;
- l'encadrement du revenu tiré par le tiers du bien ;
- le transfert à l'organisme, par le tiers, des droits et obligations conférés par le contrat sur le bien, lorsque le contrat arrive à son terme.

Source : Norme n° 18 du RNCE.

Dès lors que le bien contrôlé est réceptionné, il est inscrit à l'actif en tant qu'immobilisation en contrepartie d'une dette financière, d'un montant égal au coût total de financement du partenaire privé. Que ce soit pour l'État ou pour ses établissements publics, il n'existe pas, dans leur plan de comptes, de compte exclusivement dédié à l'enregistrement des contrats et marchés de partenariat[2].

[2] Par exemple, pour l'État, les comptes 167 « Dettes assorties de conditions particulières » intègrent les contrats de PPP (1671 pour les biens immobiliers, 1672 pour les biens mobiliers et 1673 pour les immobilisations incorporelles) mais aussi les locations-financements.

Pour les collectivités locales, les établissements publics locaux et les établissements de santé, la même logique est en vigueur à la suite de l'évolution des schémas budgétaires et comptables intervenue à la suite aux travaux du CNOCP de décembre 2011. Les équipements produits dans le cadre des marchés de partenariat, les dettes financières résultant du contrat et liées aux investissements en cours sont à retracer dans les comptes des collectivités, en cas de contrôle opéré par les collectivités sur les biens en question.

Selon les instructions budgétaires et comptables applicables aux collectivités locales, aux établissements publics locaux et aux établissements publics de santé[3], le schéma de comptabilisation au bilan d'un marché de partenariat est le suivant :

- les versements réalisés au titre de l'investissement effectués par la personne publique avant la remise du bien par le partenaire privé sont enregistrés au compte 235 « Part investissement PPP » (ou 2351 pour la M21) ;
- lors de la prise de possession ou de la mise en service, la personne publique enregistre au compte 21 « Immobilisation corporelle » l'investissement pour son montant total prévu au contrat, en transférant, le cas échéant, au compte 21 les sommes enregistrées au compte 235 ;
- la contrepartie du montant d'investissement restant due est comptabilisée au compte 1675 « Dettes-marchés de partenariat » (ou 16751 pour la M21) pour la valeur des loyers investissement restant à payer, telle qu'elle est programmée à la prise de possession ou la mise en service.

La part de redevance relative au fonctionnement est enregistrée, au compte de résultat sur le compte 611 « Contrats de prestations de services » (compte dédié 61231 « Part fonctionnement-contrats de partenariat » en M21) et la part relative au financement est enregistrée sur le compte 6618 « Intérêts des autres dettes ».

In fine, si les six critères relatifs au contrôle mentionnés *supra* n'ont pas nécessairement à être tous réunis pour que le bien soit considéré comme contrôlé par la personne publique, le CNOCP indique, dans la note de présentation de son avis, qu'« *en général, si l'équipement construit s'intègre au domaine public, son contrôle est transféré à l'entité publique au fur et à mesure de sa construction* ». **Dès lors, cette interprétation implique une présomption d'office de contrôle des biens produits en contrat ou marché de partenariat, comme l'ont confirmé les acteurs rencontrés par la mission.** La mission IGF de 2012 sur les partenariats public-privé soulignait d'ailleurs que cette doctrine conduit à *« une comptabilisation de l'ensemble des CP [ndlr. contrats de partenariat] et assimilés au bilan des entités publiques »*.

1.2. Le taux de conformité des enregistrements comptables des contrats et marchés de partenariat se situe entre 78 % et 93 % pour les collectivités locales

À la suite des constats de la précédente mission de l'IGF en 2012, **la mission s'est attachée à évaluer l'exhaustivité des enregistrements comptables, au bilan, des contrats et marchés de partenariat.**

[3] Arrêté du 8 décembre 2022 relatif à l'instruction budgétaire et comptable M. 71 applicable aux régions ; arrêté du 8 décembre 2022 relatif à l'instruction budgétaire et comptable M. 52 des départements et de leurs établissements publics administratifs ; arrêté du 8 décembre 2022 relatif à l'instruction budgétaire et comptable M. 14 applicable aux communes et aux établissements publics communaux et intercommunaux à caractère administratif ; arrêté du 21 décembre 2023 relatif à l'instruction budgétaire et comptable M. 57 applicable aux collectivités locales uniques, aux métropoles et à leurs établissements publics administratifs ; arrêté du 18 décembre 2023 modifiant l'arrêté du 16 juin 2014 relatif à l'instruction budgétaire et comptable M. 21 des établissements publics de santé.

Cette analyse a été centrée sur les contrats et marchés de partenariat portés par les collectivités locales du fait :

- de l'enjeu de traçabilité identifié pour les collectivités locales en lien avec la moindre exhaustivité du recensement des contrats ou marchés de partenariat opéré par Fin Infra (cf. annexe I) ;
- des constats de la précédente mission de l'IGF de 2012 (cf. encadré 1) ;
- de l'existence de comptes dédiés dans les plans de comptes pour les collectivités ;
- et de la disponibilité des données sur le site de l'observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL)[4] .

Le contrôle de cohérence a consisté à vérifier que, dans les comptes 2023, le solde créditeur du compte 1675 « Dettes-marchés de partenariat » des collectivités ayant un contrat ou marché de partenariat en cours était positif. La mission s'est appuyée sur la liste des collectivités locales ayant eu recours aux contrats et marchés de partenariat de Fin Infra et a constitué un échantillon de collectivités composé de :

- l'ensemble des conseils régionaux concernés (au nombre de 6),
- l'ensemble des conseils départementaux concernés (au nombre de 21),
- et 23 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ou communes porteurs de contrat ou marché de partenariat sélectionnés aléatoirement.

Sur les 50 collectivités de l'échantillon analysé, 35 collectivités, pour un montant net à financer de 1 037,9 M€, ayant un contrat ou marché de partenariat présentent bien un solde créditeur positif à leur compte 1675 et 4 collectivités, pour un montant net à financer de 35,5 M€, ont un contrat ou marché de partenariat qui a pris fin avant la fin de l'année 2023 et ont, par conséquent, un solde nul au compte 1675.

Pour 5 collectivités et un montant net à financer de 33,5 M€, la mission ne peut conclure, notamment dans les cas où la date de fin des contrats ou marchés de partenariat n'est pas connue de Fin Infra.

En revanche, 6 collectivités, pour un montant net à financer de 81,4 M€, devraient avoir une dette inscrite à leur bilan, d'après le recensement de Fin Infra, au titre de leur contrat ou marché de partenariat mais n'en ont pas au compte 1675[5]. En tout état de cause, pour ces 5 collectivités, il fait peu de doutes que la collectivité contrôle le droit et les conditions d'utilisation de l'infrastructure concernée, eu égard à la nature même de ces infrastructures : l'hôtel d'une collectivité, des collèges, des éclairages publics et une portion de voirie (cf. tableau 1).

De cette analyse, il ressort ainsi une estimation du taux de conformité des enregistrements comptables des contrats ou marchés de partenariat par les collectivités locales de l'ordre :

- **de 78 % à 88 % soit de 39 à 44 collectivités sur 50, en raisonnant en nombre de collectivités ;**
- **de 90 % à 93 % en raisonnant en montant net à financer initialement, soit de 1 073,4 M€ à 1 106,9 M€ sur 1 188,3 M€.**

[4] https://data.ofgl.fr/pages/acces-donnees-comptables-detaillees/

[5] En revanche, cela ne fait pas obstacle à ce que la dette relative au contrat ou marché de partenariat soit inscrite dans un autre sous-compte du compte 16 « Emprunts et dettes assimilées ».

Annexe IV

Tableau 1 : Évaluation de l'exhaustivité des enregistrements comptables des contrats et marchés de partenariat par les collectivités locales

Type de collectivité	Nom de la collectivité	Projet(s)	Montant à financer net du/des contrat(s)	Année de fin prévisionnelle du dernier contrat	Solde créditeur du compte 1675 fin 2023	Cohérence ? (Oui/Non)
Région	Auvergne-Rhône-Alpes	Réseau de très haut débit	Non disponible (N.D.)	2037	13,0 M€	Oui (O)
	Centre-Val-de-Loire	Contrat de performance énergétique (CPE) de lycées	36,3 M€	2025	6,5 M€	O
	Grand-Est	CPE de lycées ; système d'information multimodal et lycées	224,2 M€	2033	153,6 M€	O
	Guyane	Hôtel de la collectivité	16,5 M€	2051	-	Non (N)
	Île-de-France	Lycées	25,9 M€	2041	26,7 M€	O
	Occitanie	Réseau de très haut débit	22,6 M€	2016	-	O
Département	Aisne	Archives départementales	16,7 M€	N.D.	15,6 M€	O
	Allier	Contournement Sud-Ouest Vichy	38,9 M€	2029	23,4 M€	O
	Cantal	Contournement Saint Flour et route D120	13,5 M€	2037	32,5 M€	O
	Eure-et-Loir	Informatisation collèges	7,8 M€	2019	-	O
	Finistère	Réseau haut débit	N.D.	N.D.	-	N.D.
	Gironde	Pôles sociaux	40,8 M€	2037	-	N
	Isère	Système d'information multimodal	N.D.	N.D.	0,1 M€	O
	Loiret	Collèges et service départemental d'incendie et de secours	137,8 M€	2035	92,6 M€	O
	Manche	Collège et bâtiments	N.D.	N.D.	9,0 M€	O
	Meurthe-et-Moselle	Réseau de haut débit	29,1 M€	2034	19,8 M€	O
	Moselle	Collèges	N.D.	N.D.	35,6 M€	O
	Nord	Bâtiment administratif	N.D.	N.D.	68,7 M€	O
	Oise	Déviation de Troissereux	68 M€	2039	57,6 M€	O
	Hautes Pyrénées	Contournement et réseau haut débit	31,4 M€	2033	21,8 M€	O
	Sarthe	Collèges	N.D.	N.D.	55,0 M€	O

Annexe IV

Type de collectivité	Nom de la collectivité	Projet(s)	Montant à financer net du/des contrat(s)	Année de fin prévisionnelle du dernier contrat	Solde créditeur du compte 1675 fin 2023	Cohérence ? (Oui/Non)
	Tarn-et-Garonne	Pont de Verdun sur Garonne	15,2 M€	2038	12,5 M€	O
	Var	Collèges	N.D.	N.D.	70,3 M€	O
	Vienne	Arena Futuroscope	25,1 M€	2049	23,4 M€	O
	Yonne	Collèges	22,1 M€	2028	-	N
	Hauts-de-Seine	Collège et cité de la musique	N.D.	N.D.	111,9 M€	O
	Seine-Saint-Denis	Collèges	256,4 M€	2039	207,0 M€	O
EPCI	Communauté urbaine de Lille	Grand Stade	N.D.	2043	167,7 M€	O
	Communauté de communes du Controis	Piscine	6,1 M€	2029	2,2 M€	O
	Syndicat mixte de traitement des ordures ménagères	Collecte de déchets	28,5 M€	2030	8,6 M€	O
	Syndicat mixte des transports collectifs de l'Oise	Système d'information multimodal	N.D.	2022	-	O
	Communauté de Communes du Tournonais	Gare	3,1 M€	N.D.	2,3 M€	O
Commune	Perpignan	Théâtre de l'archipel	33,5 M€	2043	N.D.	N.D.[6]
	Louvroil	Éclairage public	N.D.	2028	0,2 M€	O
	Beaune	Éclairage public	8,3 M€	2024	1,1 M€	O
	Thiais	Éclairage public et vidéosurveillance	N.D.	2030	8,1 M€	O
	Sassenage	Éclairage public	N.D.	2026	-	N[7]
	Onnaing	Éclairage public	N.D.	N.D.	<0,1 M€	O
	Montauban	Éclairage public ; réseau haut débit et parc aquatique	25,4 M€	2038	17,8 M€	O
	Villenave d'Ornon	Équipements publics	16,5 M€	2037	14,2 M€	O
	Touquet-Paris-Plage	Palais des Congrès	10,7 M€	2036	4,6 M€	O
	Sète	Éclairage public	18 M€	2033	13,4 M€	O

[6] La mission n'a pas été en mesure de trouver les comptes de cet établissement public de coopération culturelle (EPCC). En 2015, la chambre régionale des comptes Languedoc-Roussillon pointait « quelques anomalies comptables » mais indiquait « au passif, on retrouve [...] la dette correspondant au financement bancaire du partenaire ».

[7] Fin 2022, le solde était débiteur. En 2023, le compte a été mouvementé pour aboutir à un solde nul à la fin de l'exercice.

Annexe IV

Type de collectivité	Nom de la collectivité	Projet(s)	Montant à financer net du/des contrat(s)	Année de fin prévisionnelle du dernier contrat	Solde créditeur du compte 1675 fin 2023	Cohérence ? (Oui/Non)
	Libourne	Éclairage public	5,1 M€	2023	-	O
	Autun	Éclairage public	N.D.	N.D.	0,4 M€	O
	Pézenas	Éclairage public	2,8 M€	2028	0,9 M€	O
	Maurepas	Éclairage public	2,0 M€	2027	-	N
	Tours	Bâtiments communaux	N.D.	N.D.	-	N.D.
	Teyran	Équipements sportifs	N.D.	N.D.	-	N.D.
	Saint-Laurent-Médoc	École	N.D.	N.D.	-	N.D.
	Graveson	Voirie	N.D.	2036	-	N

Source : Mission d'après le tableau des contrats et marchés de partenariat de Fin Infra et les comptes 2023 des collectivités locales.

1.3. Les marchés de partenariat semblent produire une diminution des frais de personnels et, dans une moindre mesure, d'achats et de charges externes pour les communes et groupements à fiscalité propre

Cette partie s'attache à évaluer l'existence d'un éventuel impact causal de la passation d'un contrat ou marché de partenariat par rapport à un marché classique sur certains agrégats financiers d'intérêt (charges financières, charge de la dette etc.).

1.3.1. Les données disponibles offrent un recul limité conduisant à une réduction du champ de l'étude au bloc communal

Cette approche requiert la disponibilité de données comptables de qualité concernant les porteurs de marchés de partenariat sur une période débutant *a minima* un an avant la passation du marché et se finissant quatre ans plus tard. Étant donné le nombre de marchés de partenariat recensés et la période restreinte couverte par les données comptables à disposition, cet horizon temporel a été sélectionné dans l'optique de minimiser la perte de données (qui conduirait à une moindre puissance statistique) engendrée par une évaluation à long terme des effets des contrats et marchés de partenariat en comptabilité, tout en permettant de les mesurer avec un recul satisfaisant. À titre d'exemple, pour un marché passé en 2015, l'étude statistique envisagée par la mission requiert la disponibilité de données comptables concernant le porteur de projet sur la période 2014-2019.

La mission a obtenu par l'intermédiaire de la Direction générale des finances publiques (DGFiP) les balances comptables des opérateurs de l'État à partir de l'année 2014 jusqu'à l'année 2023. Compte tenu des années couvertes par les données transmises par la DGFiP, les marchés portés par les opérateurs de l'État éligibles à l'inclusion dans l'étude statistique doivent avoir été passés entre 2015 et 2019. Cette condition est respectée par seulement huit universités et par aucun hôpital ayant conclu un marché de partenariat.

Ainsi, compte tenu de la taille très réduite de l'échantillon de marchés de partenariat portés par des opérateurs pouvant être traités dans le cadre de l'étude, ces derniers ont été exclus du champ. De la même manière, ont été retirés du champ de l'étude les projets portés par des ministères, régions et départements, en raison de leur nombre limité pour obtenir des résultats statistiquement significatifs.

Les balances comptables des collectivités locales retraitées par l'OFGL couvrent la période allant de 2012 à 2023. Ces données s'appuient sur les balances comptables brutes, mises à disposition en *open data* par la DGFiP, et sont enrichies par le calcul de nombreux agrégats financiers par l'OFGL. Ces agrégats retraités ont pour intérêt d'offrir une vision comptable plus précise des finances des collectivités, notamment en neutralisant les nombreux flux croisés à l'échelle des intercommunalités.

La période couverte par ces données est plus grande que pour les opérateurs de l'État et permet donc l'inclusion, dans le champ de l'étude, de contrats et marchés de partenariat dont la date de mise en œuvre est située entre 2013 et 2019 inclus. **Les marchés de partenariat ainsi retenus sont au nombre de 45 répartis de la manière suivante : 32 pour les communes et 13 pour les groupements à fiscalité propre (GFP).**

1.3.2. La méthodologie retenue est celle d'un appariement sur le score de propension suivi d'une double différence

L'approche économétrique retenue afin d'identifier de potentiels effets en comptabilité induits par la passation d'un marché de partenariat par rapport à un autre type de marché repose sur des méthodes issues du domaine de l'**inférence causale** (cf. encadré 3). Il s'agit d'**évaluer la différence d'évolution d'un agrégat financier d'intérêt entre la date de passation d'un marché financier et quatre ans plus tard pour les communes et GFP ayant choisi la modalité d'un marché de partenariat et celles ayant opté pour un marché conventionnel, toutes choses égales par ailleurs**.

L'effet de conclure un marché de partenariat a été étudié sur les agrégats consolidés suivants :

- les frais de personnel ;
- l'encours de dette ;
- les charges financières ;
- les achats et charges externes ;
- les dépenses totales ;
- l'épargne brute ;
- les dépenses d'investissement.

Encadré 3 : Principes généraux de l'inférence causale avec appariement sur le score de propension

L'inférence causale est une approche statistique visant à identifier l'impact causal d'une variable explicative (appelée *traitement*) sur une variable d'intérêt. Ici, on cherche à mesurer l'effet causal du traitement T, soit le fait pour un porteur de projet d'avoir passé un marché de partenariat plutôt qu'un autre type de marché, sur l'évolution d'un agrégat financier d'intérêt Y entre l'année où le marché a été passé et quatre ans après. Formellement, cette évolution est définie par

$$\Delta Y = Y_{t_0+4} - Y_{t_0}$$

où t_0 représente l'année de passation du marché.

L'objectif ici est de mesurer l'Effet de Traitement sur les Traités (en anglais Average Treatment effect on the Treated, ou ATT), soit l'effet causal du traitement T sur Y, pour les individus ayant effectivement reçu le traitement. Cet effet est défini par :

$$ATT = E[\Delta Y(1) - \Delta Y(0) | T = 1]$$

où $\Delta Y(1)$ est la valeur que prendrait ΔY sachant que le porteur du projet a suivi le traitement (c'est-à-dire lorsque $T = 1$), et $\Delta Y(0)$ est la valeur que prendrait ΔY pour cette même collectivité si elle n'avait pas suivi le traitement (le *contrefactuel* ou *contrôle*). **Pour chaque collectivité ayant suivi le traitement, on observe $\Delta Y(1)$ mais le contrefactuel $\Delta Y(0)$ n'est pas observable.**

En pratique, l'estimation de l'ATT se fait par l'intermédiaire de l'estimateur

$$\widehat{ATT} = \frac{1}{N}\sum_{i=1}^{N}\left(\Delta Y_i - \frac{1}{M}\sum_{j \in C(i)} \Delta Y_j\right)$$

où les ΔY_i représentent les valeurs de ΔY pour les N observations traitées (ici au nombre de 45), tandis que les ΔY_j représentent les valeurs de ΔY pour les M observations non-traitées appartenant au contrefactuel de l'unité traitée i, noté $C(i)$.

L'une des méthodes les plus utilisées pour créer des groupes homogènes (et ainsi déterminer un échantillon d'observations contrefactuelles $C(i)$ pour chaque unité traitée i) est l'appariement sur le score de propension. Cette méthode repose sur l'idée de calculer la probabilité (le *score de propension*) pour chaque individu d'appartenir au groupe traité, étant donné ses caractéristiques observées X (ici, la population municipale, le niveau de vie des administrés sur le territoire de la commune ou du GFP, les valeurs de certains agrégats financiers une année avant la passation du marché etc.).

Une fois les scores de propension calculés pour chaque observation de l'échantillon, chaque unité traitée est appariée aux *M* unités non traitées ayant le score de propension le plus proche.

Les *N* groupes homogènes ainsi créés doivent cependant vérifier certaines hypothèses pour que l'estimation de l'ATT soit valide.

D'une part, l'hypothèse de tendances parallèles postule que, si les unités traitées n'avaient pas reçu le traitement, l'évolution de l'agrégat financier *Y* aurait suivi la même trajectoire que celui des unités non traitées. Autrement dit, les différences de résultats entre les groupes traités et non traités seraient constantes dans le temps en l'absence de traitement. Cette hypothèse peut être vérifiée par l'observation des tendances de la variable *Y* avant le traitement pour les groupes traités et non traités : elles doivent être parallèles pour qu'une estimation fiable de l'ATT soit possible. **Ici, nous contrôlons le respect de cette hypothèse en imposant que l'évolution de la variable *Y* avant le traitement soit similaire au sein des groupes contrefactuels lors de leur constitution par appariement sur le score de propension.**

D'autre part, afin de s'assurer que des facteurs conjoncturels non liés au traitement n'influencent l'évolution de la variable *Y* et que les projets comparés soient similaires, les marchés rassemblés dans un même groupe homogène créé sur le score de propension doivent avoir été passés la même année et avoir un objet similaire (selon l'un des libellés suivants : « construction », « piscine », « éclairage public », « voirie » ou « chauffage »).

Les échantillons contrefactuels sont constitués à partir de 5 000 marchés conventionnels passés par des communes et GFP entre 2012 et 2019 sélectionnés aléatoirement dans le bulletin officiel des annonces des marchés publics (BOAMP). La taille *M* des échantillons contrefactuels est fixée à 100, conduisant à la création de 45 groupes homogènes de 101 marchés (100 « classiques » et un contrat ou marché de partenariat) ayant été passés la même année, ayant un objet similaire et pour lesquels l'évolution de la variable *Y* est similaire avant la conclusion du marché.

1.3.3. Les contrats et marchés de partenariat produisent une tendance baissière, par rapport aux marchés classiques, sur les frais de personnels, achats et charges externes pour les communes et GFP

L'étude causale des impacts en comptabilité de la passation d'un contrat ou marché de partenariat donne deux résultats statistiquement significatifs avec une réduction observée sur les agrégats financiers relatifs aux frais de personnels d'une part et aux achats et charges externes d'autre part mais cela n'est pas le cas pour les autres agrégats étudiés (cf. Tableau 2).

Le fait pour une commune ou un GFP d'opter pour un marché de partenariat conduit soit à une réduction plus importante soit à une augmentation moins marquée des frais de personnel sur quatre ans par rapport à un marché « classique ». À titre d'exemple, si les coûts entre une collectivité « traitée » et une collectivité « non traitée » comparable avaient augmenté en raison d'autres facteurs, cette estimation suggère que l'augmentation est atténuée dans une plus grande mesure (de l'ordre de 35 € par habitant pour les frais de personnel) pour les collectivités ayant opté pour un contrat ou marché de partenariat. Cette estimation reflète un effet moyen parmi les entités ayant effectivement conclu des contrats ou marchés de partenariat, et non à l'effet attendu si toutes les collectivités avaient choisi ce type de marché. Elle suppose par ailleurs que la procédure d'appariement par le score de propension et que l'ajustement selon les caractéristiques observées contrôlent efficacement les autres facteurs qui pourraient influencer les coûts indépendamment de la passation d'un contrat ou marché de partenariat.

Une limitation à ce travail est l'absence d'information systématique et fiable sur le coût du marché conclu, que ce soit dans le BOAMP ou bien dans les comptes des collectivités concernées. Ce prix, non contrôlé dans cette étude, a en effet la capacité d'influencer les valeurs des agrégats financiers étudiés indépendamment du type de marché choisi par les collectivités.

Tableau 2 : ATT en fonction de l'agrégat financier étudié (en € par habitant)

Agrégat Financier	ATT (en €/habitant)
Charges financières	4
Épargne brute	23
Encours de dette	100
Achats et charges externes	-16 (*)
Frais de personnel	-35 (***)
Dépenses totales	-34
Dépenses d'investissement	-7

Source : BOAMP, DGFiP, OFGL. Calculs : IGF, Pôle science des données. Les étoiles indiquées à côté des coefficients de régression indiquent le seuil de significativité de la variable dans la régression. En particulier, (***), (**), (*) correspondent respectivement à une significativité aux seuils de 1 %, 5 %, 10 %. L'absence d'étoile indique un niveau de significativité inférieur aux seuils précédemment évoqués : les coefficients associés ne doivent pas être interprétés.

2. Si les contrats et marchés de partenariat passés sont désormais consolidés dans la dette de la France au sens de Maastricht, l'opportunité d'un recours à la non-consolidation, pour les futurs projets, n'est pas économiquement démontrée

2.1. La doctrine européenne de consolidation des contrats et marchés de partenariat s'est resserrée en 2010, impliquant leur consolidation dans la dette pour la France

En comptabilité nationale, la question est de déterminer si le marché de partenariat est à consolider, à savoir si l'équipement est à inscrire dans les actifs publics et la dette associée à intégrer dans la dette au sens des normes maastrichtiennes. Cet enjeu est d'autant plus prégnant qu'il *« pèse sur les conditions de réalisation voire de [l]a faisabilité »* des marchés de partenariat et que des *« projets ont été bloqués au nom de la consolidation de la dette et des conséquences sur les comptes publics alors qu'ils bénéficiaient d'une déclaration d'utilité publique »* d'après l'Institut de la gestion déléguée (IGD)[8].

2.1.1. Avant 2010, la compréhension de la doctrine d'Eurostat par la France s'est traduite par une non-consolidation des contrats de partenariat

Dans un premier temps, dans une décision de février 2004, Eurostat, l'office statistique des communautés européennes, avait recommandé que les actifs liés à un partenariat public-privé soient comptabilisés comme actifs non publics et ne soient donc pas enregistrés dans le bilan des administrations publiques lorsque les deux conditions suivantes sont réunies :

- le partenaire privé supporte le risque de construction ;
- le partenaire privé supporte au moins l'un des deux risques suivants : celui de disponibilité ou celui lié à la demande (cf. encadré 4).

Encadré 4 : Précisions sur la décision d'Eurostat de février 2014

Dans sa décision de 2004, Eurostat a donné des éléments d'interprétation des différents risques :

- en ce qui concerne le risque de construction (retard de livraison, respect des spécifications, dérapage des coûts, etc.), l'obligation de l'État d'effectuer des paiements réguliers à un partenaire sans tenir compte de l'état des actifs en construction est la preuve que l'État supporte la majorité des risques et agit *de facto* comme le propriétaire final des actifs dès leur conception ;
- en ce qui concerne le risque de disponibilité (performances des prestations de services, pénalités associées, etc.), l'analyse des pénalités constitue un indice clé. L'État ne supporte pas un tel risque s'il est en mesure de réduire significativement ses paiements périodiques, lorsque les critères de performance ne sont pas atteints, comme tout « client normal ». L'application des pénalités en cas de défaillance du partenaire privé doit être automatique et doit avoir un effet significatif sur ses revenus. À l'inverse, l'existence d'un plafond de pénalités applicables témoigne de ce que le risque n'a pas été significativement transféré au partenaire privé ;
- en ce qui concerne le risque de demande (demande plus faible que prévu), l'État est présumé assumer ce risque lorsqu'il doit assurer un niveau donné de rémunération au partenaire privé, indépendamment du niveau effectif de la demande, rendant inopérant l'impact des fluctuations de la demande sur la rentabilité du partenaire privé.

[8] IGD, *Consolidation ou déconsolidation des PPP : critères, méthodologies et enjeux*, 2019.

Dans le cas où cette analyse des risques ne permettait pas de donner de conclusions claires, Eurostat avait également prévu dans sa décision de 2004 des critères supplémentaires, notamment la prédominance des financements publics dans le coût de construction, l'existence de garanties publiques ou des provisions relatives à l'attribution finale des actifs à leur valeur courante de marché.

Source : Décision n° STAT/04/18 d'Eurostat, février 2004.

D'après les acteurs interrogés par la mission, l'appréciation du risque prévue par la décision était compatible avec une non-consolidation et la grande majorité, si ce n'est la totalité, des contrats de partenariat français étaient demeurés non consolidés.

2.1.2. Les règles d'Eurostat ont été précisées en 2010, ce qui a abouti à la reconsolidation des contrats et marchés de partenariat dans la dette au sens de Maastricht dans le cas de la France

À la suite d'une visite de dialogue à l'Institut national de la statistique et des études économique (INSEE) en juin 2008 et d'une note à l'INSEE en mars 2010, Eurostat a précisé sa position et a conclu au caractère consolidant des contrats de partenariat français.

Dans une note adressée au ministre de l'économie datée du 21 mai 2010 relative à l'enregistrement en comptabilité nationale de PPP, l'INSEE précise que, lors de la visite de juin 2008, Eurostat *« considère désormais que, quand bien même un contrat ferait porter les risques de construction et de disponibilité sur le partenaire privé, il sera classé en dette publique dès lors que le financement public[9] est prédominant dans le montage du PPP »*.

Il est ainsi apparu que la notion de risque fondant la position d'Eurostat s'entend au moins autant au sens de la responsabilité de la charge financière, à savoir qui est le propriétaire économique de l'actif au cours de la durée de vie du contrat, que de l'aléa.

La doctrine d'Eurostat de 2004 a été complétée par des conditions d'application plus strictes en 2013[10]. Ces conditions d'application ont été explicitées par le *European PPP expertise centre* (EPEC), en 2016, à travers le *Guide to the statistical treatment of PPPs* et l'IGD à travers le guide « Consolidation ou déconsolidation des PPP : critères, méthodologies et enjeux » en 2019 (cf. encadré 5).

Encadré 5 : Modalités d'évaluation des clauses contractuelles permettant de déterminer le caractère consolidant ou déconsolidant d'un PPP

D'après Eurostat et le guide de l'EPEC, la non-consolidation d'un PPP repose sur l'évaluation des clauses contractuelles autour de 16 thématiques, les plus structurantes étant :

- le portage du risque de construction par le partenaire privé ;
- la responsabilité du partenaire privé en matière d'exploitation et maintenance ;
- des mécanismes de paiement prévoyant une proportionnalité du paiement à la disponibilité et à la performance ;
- un encadrement des autres mécanismes de paiement (absence de paiement avant l'achèvement, perception de recettes annexes, fréquence d'application des clauses de test de marché) ;
- des modalités d'indemnisation pour fin anticipée du contrat équilibrées entre les personnes publiques et privées ;

[9] La part de financement public s'apprécie en cumulant les financements directs et indirects, i.e. les loyers ainsi que les garanties publiques apportées à des financements privés, dès lors que ces financements émanent d'administrations publiques nationales.

[10] Système européen des comptes nationaux et régionaux (SEC) 2010 issu du règlement du Parlement européen et du Conseil n° 549/2013 de 2013.

- un encadrement de la participation de toutes les personnes publiques, quelle qu'en soit la forme (apport en fonds propres, garanties, prêts, exemptions fiscales), toute participation de 50 % et plus excluant la non-consolidation et toute participation de moins de 50 % jouant comme des réserves à la non-consolidation ;
- un encadrement de l'influence de toutes les personnes publiques, quelle qu'en soit la forme (part dans le capital, droit de nomination au conseil d'administration, droit de veto), toute influence évaluée à 50 % et plus excluant la non-consolidation et toute influence comprise entre 10 % et 50 % jouant comme des réserves à la non-consolidation.

En l'absence de clause excluant la non-consolidation (*on the balance sheet* ou OBS), chaque clause contractuelle est évaluée selon une échelle de quatre niveaux :

- sans réserve au regard d'une non-consolidation (*no impact* ou NI) ;
- faisant l'objet d'une réserve modérée (*moderate importance* ou MI) ;
- faisant l'objet d'une réserve importante (*high importance* ou HI) ;
- faisant l'objet d'une réserve très importante (*very high importance* ou VHI).

Un contrat est *in fine* considéré comme pouvant ne pas être consolidé s'il comprend :

- au maximum une clause VHI et deux clauses MI ;
- ou maximum deux clauses HI et une clause MI ;
- ou au maximum sept clauses MI.

Source : IGD, Consolidation ou déconsolidation des PPP : critères, méthodologies et enjeux, 2019.

En sus des concours publics apportés à hauteur de 4,5 Md€, les contrats et marchés de partenariat signés par l'État, les collectivités locales et leurs établissements sont quasi systématiquement assortis, en France, d'une clause de cession Dailly avec une part moyenne du montant à financer net couvert par de la dette garantie ou dette Dailly[11] de 71 % (cf. annexe I). Or, une telle clause est considérée comme OBS au titre de la garantie apportée par la puissance publique et entraîne *ipso facto* la consolidation.

Dès lors, pour l'INSEE, la consolidation est devenue la norme[12] :

- une dette, d'un montant égal au montant de l'investissement, est inscrite à son passif ;
- en contrepartie, l'équipement entre, sous forme de formation brute de capital fixe (FBCF) à l'actif du patrimoine du partenaire public.

Lorsqu'elle porte sur la majorité de la valeur de l'actif, une cession de créance Dailly a pour résultat d'inscrire au passif de la personne publique la totalité du montant de l'investissement à financer. Si la cession Dailly acceptée venait à porter sur une partie minoritaire de la valeur de l'équipement[13] :

- une dette est enregistrée au passif du partenaire public à hauteur du seul montant de la cession acceptée ;
- en contrepartie, le partenaire public acquiert une créance sur le partenaire privé au titre des loyers payés d'avance par le biais de la cession acceptée.

[11] Dans le cas des PPP, l'article L. 313-29-1 du code monétaire et financier prévoit que la société-projet puisse, par le biais d'une cession Dailly céder des créances détenues sur la personne publique ainsi que les garanties et sûretés qui en dépendent, à un établissement de crédit dans la limite de 80 % des coûts d'investissement et de financement.

[12] Cf. IGD, *Consolidation ou déconsolidation des PPP : critères, méthodologies et enjeux*, 2019 et IGF, *rapport d'évaluation des partenariats public-privé*, décembre 2012.

[13] Et s'il n'existe par d'autres mécanismes qui rendraient majoritaires la part du financement public.

2.2. Si d'autres pays européens ne consolident pas leurs PPP, la non-consolidation des marchés de partenariat paraît peu opportune au regard des conditions de financement de la dette publique française

2.2.1. D'autres pays européens recourent à la non-consolidation de leurs partenariats public-privé, suscitant l'intérêt de certains acteurs français

À rebours du recours quasi systématique à la cession Dailly en France[14] et à ses conséquences en matière de consolidation, d'autres pays de l'Union européenne mobilisent les PPP avec l'objectif de non-consolidation de ces projets.

C'est le cas de la Belgique où la non-consolidation des PPP est la norme et la consolidation l'exception mais il est à noter, en regard, qu'en Belgique, le recours à la concession est plus marginal qu'en France. Après plusieurs refus, Eurostat a, par exemple, validé la possibilité de ne pas consolider le projet du tramway de Liège en 2017 (cf. encadré 6).

Encadré 6 : L'exemple de la non-consolidation du projet du tramway de Liège

La genèse du projet de tramway de Liège remonte à 2008 et est liée aux constats d'engorgement du réseau de bus de la ville.

À l'issue d'une première procédure de passation, Eurostat a signifié à trois reprises, en mars 2015, juillet 2015 et janvier 2016, son refus de ne pas consolider le projet au regard des clauses prévues au contrat.

Les autorités belges ont ainsi engagé, en 2016, une nouvelle procédure intégrant des ajustements dans le cadrage contractuel parmi lesquels :

- l'exclusion des partenaires bancaires publics dans le montage du projet ;
- un déplafonnement des pénalités pouvant s'appliquer, notamment en matière d'indisponibilité, par rapport aux redevances ;
- et un renforcement de l'indexation des redevances sur la demande.

Sur cette nouvelle base, l'Institut des comptes nationaux belges puis Eurostat a confirmé, début 2017, la possibilité de ne pas consolider le projet dans la dette nationale et le contrat a été signé en janvier 2019.

À la date de la mission, la mise en service du tramway est prévue pour l'année 2025, la crise sanitaire Covid, l'inflation et les intempéries ayant abouti à un report de l'échéance initialement prévue en octobre 2022.

Source : Mission d'après les échanges avec Wallonie Finances Expertises et l'opérateur de transport de Wallonie.

Au cours des entretiens menés auprès des acteurs de l'écosystème, la mission a pu constater l'intérêt suscité par les perspectives offertes par la non-consolidation et notamment la possibilité de lancer un projet d'investissement sans impact immédiat sur les ratios de Maastricht suivis dans le cadre du Pacte de Stabilité et de Croissance à l'échelle de l'Union européenne. En témoigne également le guide « Consolidation ou déconsolidation des PPP : critères, méthodologies et enjeux » rédigé par l'IGD en 2019.

[14] L'Allemagne a aussi eu recours à un mécanisme similaire à la cession Dailly avec le *Forfeiting model* mais cette pratique tend à devenir plus rare d'après l'IGD.

2.2.2. La non-consolidation des marchés de partenariat pourrait produire un surcoût d'au minimum 5,3 % du coût d'investissement

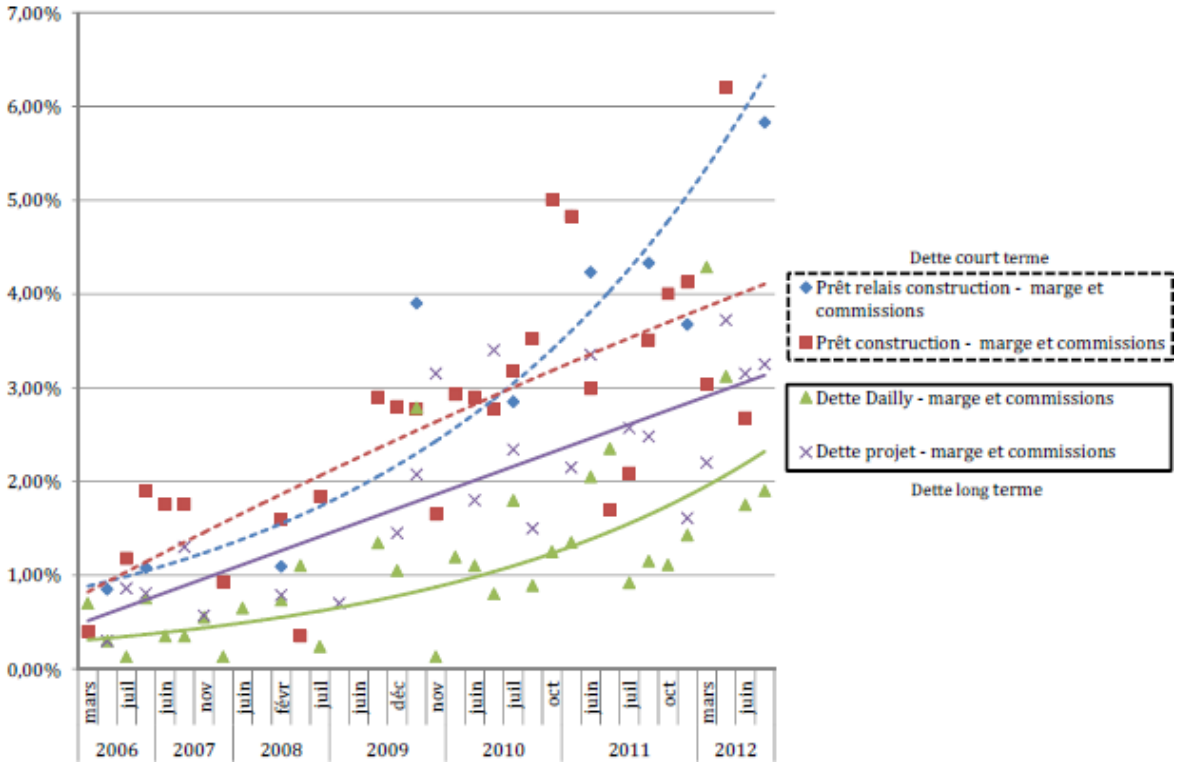
Dans cette sous-partie, la mission a évalué, à titre exploratoire, le surcoût intrinsèquement associé à la non-consolidation d'un projet par rapport aux montages consolidés usuels. De fait, la non-consolidation implique une absence ou une faible part de concours ou de garantie de la personne publique sur la dette finançant les marchés de partenariat ainsi qu'un risque accru pour les titulaires et les financeurs (cf. encadré 5).

Dans son rapport de 2012 sur les PPP[15], l'IGF a examiné les écarts de conditions de taux entre les différentes catégories de prêts finançant les contrats de partenariat sur un échantillon de projets.

Entre 2006 et 2011, le coût global, hors taux de base, des prêts de financement était passé (cf. graphique 1) :

- de 50 bps en moyenne en 2006 à 144 bps en 2011 pour la tranche de dette long terme bénéficiant d'une cession de créance acceptée (dette Dailly) ;
- de 56 pbs en moyenne en 2006 à 232 pbs en 2011 pour le crédit de long terme ne bénéficiant pas d'une cession de créance acceptée (dette projet).

Graphique 1 : Évolution des coûts des prêts de financement des PPP hors taux de base entre 2006 et 2012



Source : Mission IGF 2012.

[15] IGF, rapport d'évaluation des partenariats public-privé, décembre 2012.

Cette évolution s'avérait différenciée selon les personnes publiques :

- en ce qui concerne la dette Dailly, le renchérissement était particulièrement marqué pour les projets des collectivités locales (+325 bps de 2006 à 2012), en raison de la dégradation de la signature de certaines de ces collectivités sur la période ;
- en ce qui concerne la dette projet, le renchérissement était plus important pour l'État (+268 bps de 2006 à 2012) que pour les projets des collectivités (+152 bps), les projets de l'année 2012 ayant un impact significatif sur ce résultat.

Tableau 3 : Évolution des coûts des prêts de financement des PPP hors taux de base entre 2006 et 2012 par type de personne publique

Année	Dette Dailly État	Dette projet État	Dette Dailly collectivités	Dette projet collectivité
2006	0,52 %	0,52 %	0,65 %	N.D.
2007	N.D.	N.D.	0,38 %	1,06 %
2008	0,79 %	0,79 %	0,64 %	N.D.
2009	1,90 %	2,43 %	1,20 %	1,08 %
2010	1,06 %	2,54 %	1,37 %	2,38 %
2011	1,19 %	2,08 %	1,62 %	2,64 %
2012	1,83 %	3,20 %	3,90 %	2,58 %

Source : Mission IGF 2012.

Plus récemment, dans des évaluations préalables du mode de réalisation des projets validées par Fin Infra ou dans des contrats, des écarts allant de 45 à 80 bps sur les conditions bancaires des dettes Dailly et des dettes projet ont été retenus, comme hypothèses :

- une marge bancaire de 135 bps pour la dette projet et de 90 bps pour la dette Dailly pour le contrat du projet Campus Luminy d'Aix-Marseille université en 2014 ;
- un taux global de 3,60 % pour la dette projet et de 2,80 % pour la dette Dailly pour la construction de trois collèges, à Saint-Denis/Aubervilliers, Drancy et Noisy-le-Sec par le conseil départemental de Seine-Saint-Denis en 2015 ;
- et une marge bancaire de 170 bps pour la dette projet et de 90 bps pour la dette Dailly pour la réalisation de deux lycées à Pierrefitte et Palaiseau par la région Île-de-France en 2017.

Par ailleurs, dans son document « boîte à outils de la commande publique »[16], Fin Infra mentionne déjà un *« spread d'environ 50 bps entre un financement direct [de la personne publique] et une dette cédée acceptée »*.

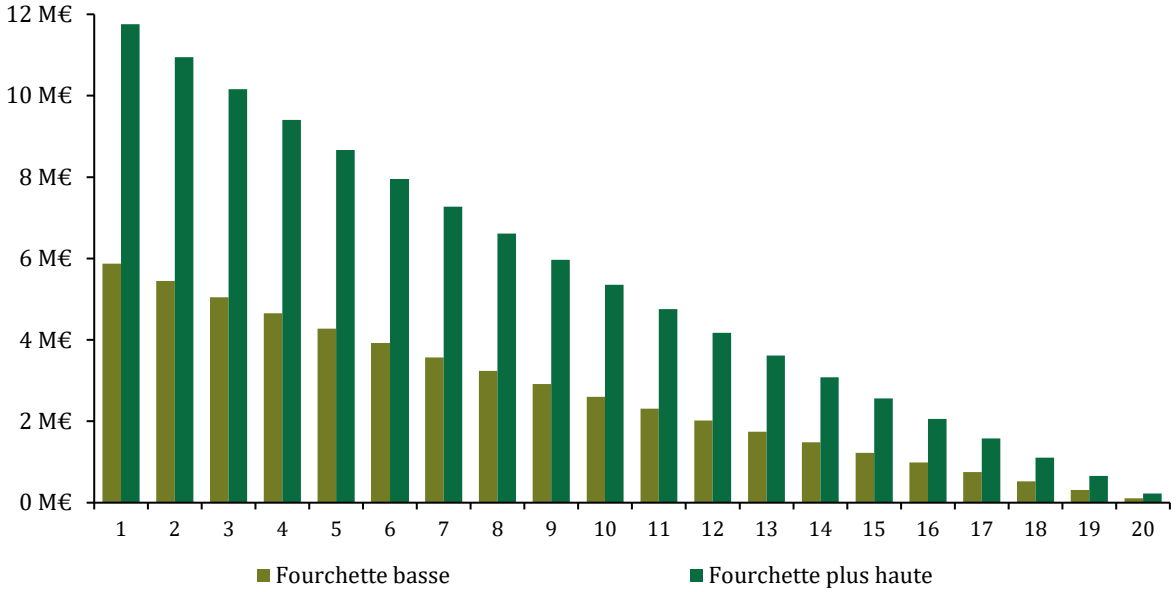
Considérant ces éléments, la non-consolidation d'un projet pourrait produire un surcoût de 45 bps à 80 bps sur la part de la dette ne pouvant plus être garantie à travers une cession Dailly. À ce surcoût, il convient de tenir compte de l'accroissement du risque porté par la personne privée qui se traduirait par un renchérissement du taux de rentabilité attendu par les actionnaires, des marges bancaires et des marges commerciales des prestataires.

À titre d'illustration, la mission a modélisé le surcoût, pour la personne publique, de la non-consolidation d'un marché de partenariat d'une durée de 20 ans représentant un investissement d'un milliard d'euros hors taxes (H.T.) avec, pour hypothèse basse, un surcoût de 60 bps et, pour hypothèse plus haute, un surcoût de 120 bps. Pour cet investissement, les charges financières supplémentaires s'établissent à 61,4 M€ pour la fourchette basse et 125,3 M€ pour la fourchette plus haute en euros courants.

[16] economie.gouv.fr/files/files/directions_services/fininfra/Boite à outils commande publique.pdf?v=1619009966

En euros constants en valeur de la première année[17], le surcoût atteint 53,0 M€, soit 5,3 % du coût de l'investissement, pour la fourchette basse et 107,9 M€, soit 10,8 % de l'investissement, pour la fourchette plus haute (cf. graphique 2).

Graphique 2 : Modélisation de l'échelonnement du surcoût de la non-consolidation d'un investissement de 1 Md€ H.T.



Source : Mission.

2.2.3. Vu les conditions de financement constatées ces dernières années, le surcoût de la non-consolidation serait supérieur au coût engendré par la hausse des taux de financement de la dette publique liée à une consolidation

Si la non-consolidation emporte un surcoût, la consolidation dans la dette publique n'est pas, en théorie, exempte de risques d'augmentation des taux de financement de la dette publique. En effet, plusieurs facteurs, tels que l'évolution de l'offre d'obligations et le risque perçu par les investisseurs entre autres, agissant sur le taux des obligations assimilables au Trésor (OAT), une hausse de la dette publique au sens de Maastricht peut entraîner une hausse des taux des OAT.

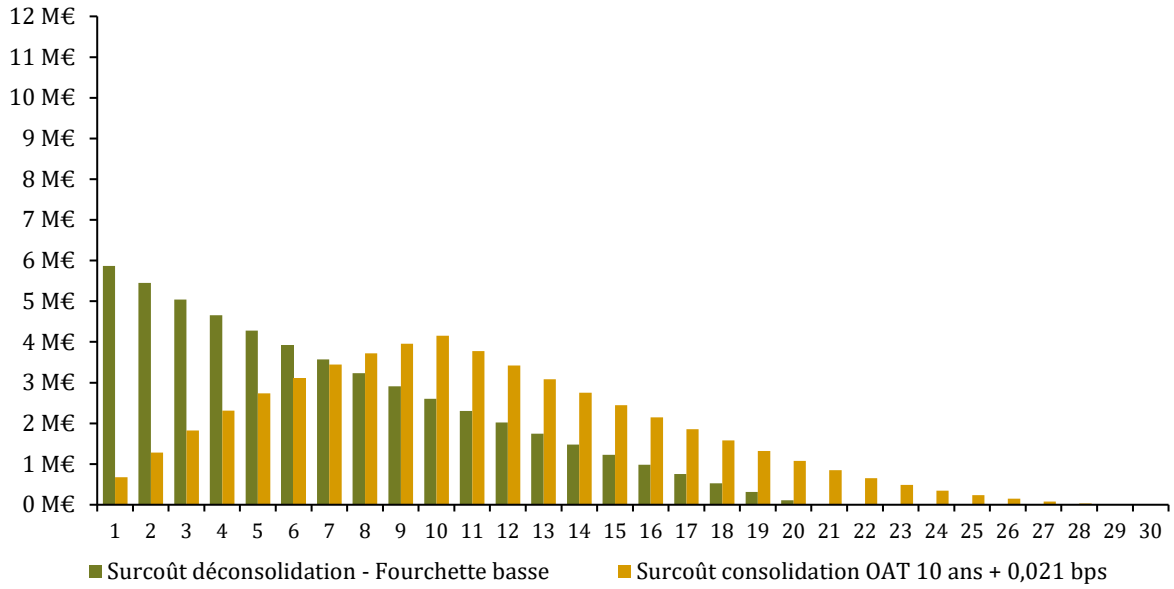
En reprenant l'illustration d'un projet d'investissement en marché de partenariat d'une durée de 20 ans représentant un investissement d'un milliard d'euros H.T., **la mission a cherché à identifier le point d'équilibre dans la décision entre consolidation et non-consolidation du projet, à savoir le coût d'une hausse de taux des OAT intrinsèquement engendrée par une consolidation du projet équivalente au surcoût d'une non-consolidation.** Pour cela, il a été projeté les coûts théoriques d'une hausse des taux des OAT 10 ans[18].

Ainsi, la consolidation d'un projet de marché de partenariat d'un milliard d'euros H.T. devrait produire une hausse de plus de 0,021 bps du taux des OAT 10 ans pour engendrer un surcoût de 53,0 M€ en euros constants et rendre la déconsolidation économiquement avantageuse pour le marché de partenariat, en ce qui concerne l'hypothèse basse de son surcoût (cf. graphique 3).

[17] Le taux d'actualisation annuelle retenu est de 2,5 %.

[18] Les OAT sur 10 ans constituant le mode de financement majoritaire de l'État.

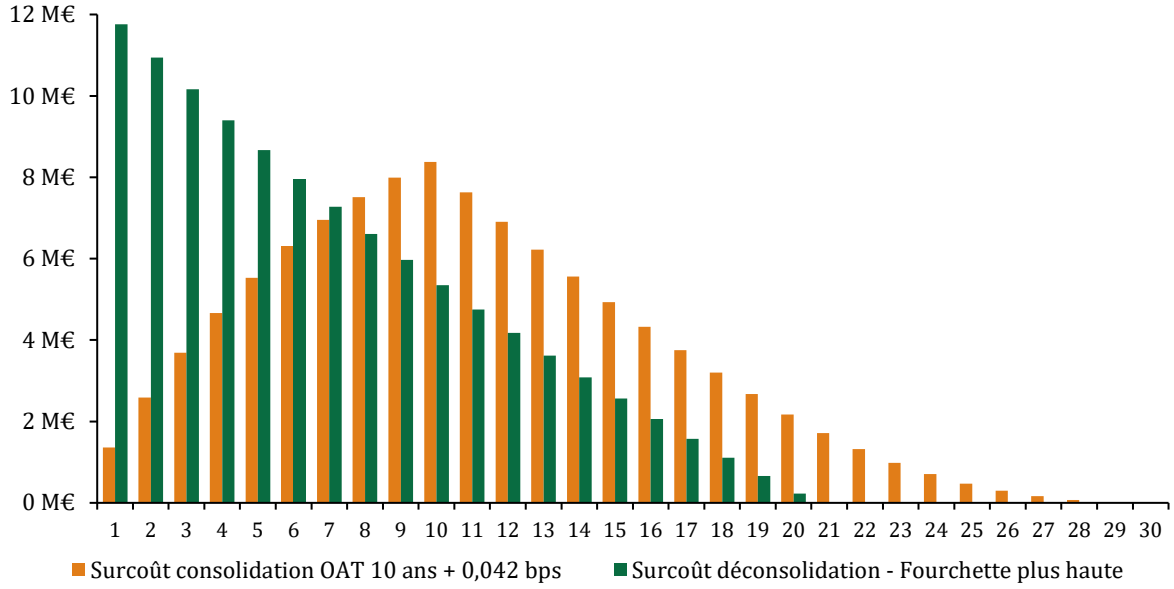
Graphique 3 : Modélisation de l'échelonnement du surcoût de la non-consolidation d'un investissement d'un milliard d'euros H.T. et de sa consolidation avec un taux des OAT 10 ans + 0,021 bps



Source : Mission.

C'est une hausse de 0,042 bps du taux des OAT qui engendrerait un surcoût de 107,9 M€ en euros constants, équivalent au surcoût d'une non-consolidation, pour ce qui est de sa fourchette haute (cf. graphique 4).

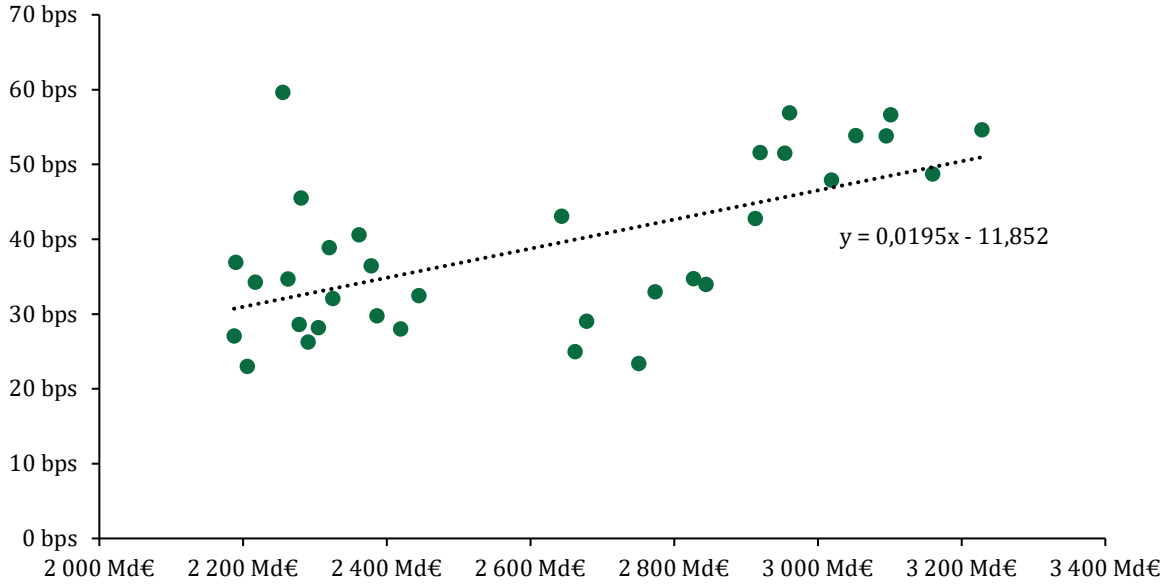
Graphique 4 : Modélisation de l'échelonnement du surcoût de la non-consolidation d'un investissement d'un milliard d'euros H.T. et de sa consolidation avec un taux des OAT 10 ans + 0,042 bps



Source : Mission.

Sur la période 2016-2024, la corrélation entre le montant de la dette publique et le *spread* de taux entre la France et l'Allemagne indique qu'un milliard d'euros supplémentaires de dette publique française est associée à une augmentation du *spread* de taux franco-allemand de 0,0195 bps (cf. graphique 5)[19].

Graphique 5 : S*pread* de taux France-Allemagne (en bps) en fonction de la dette publique en abscisse (en M€) par trimestre sur la période 2016-2024



Source : Mission.

Ce *spread* étant inférieur à la valeur compensant le surcoût associé à la déconsolidation d'un projet d'investissement à hauteur d'un milliard d'euros, tant pour sa fourchette haute que pour sa fourchette basse, **il n'apparaît pas, à travers cette illustration exploratoire, d'opportunité économique claire plaidant en faveur d'une non-consolidation des futurs marchés de partenariat en France**.

[19] Corrélation proche de celle obtenue par l'Agence France Trésor (0,0162 bps). La corrélation entre *spread* franco-allemand et dette en pourcentage du produit intérieur brut (PIB) n'a pu être retenue, compte tenu des perturbations observées sur le PIB au cours de la période de crise sanitaire Covid.

ANNEXE V

Le marché global de performance énergétique à paiement différé (MGPE-PD)

SOMMAIRE

1. LE MARCHE GLOBAL DE PERFORMANCE ENERGETIQUE A PAIEMENT DIFFERE (MGPE-PD) EST UN NOUVEAU DISPOSITIF MIS AU SERVICE DES OBJECTIFS DE TRANSITION ECOLOGIQUE A ATTEINDRE A HORIZON 2030 1

1.1. Les personnes publiques font face à des enjeux majeurs de transition écologique, notamment la réduction de 45 $MtCO_2$ excédentaires émises par le secteur tertiaire 1

1.1.1. Selon le rapport Pisany-Mahfouz, 27 Md€ d'investissements supplémentaires par an sont nécessaires d'ici 2030 pour assurer la rénovation des surfaces assujetties au décret tertiaire 1

1.1.2. La rénovation des bâtiments publics implique environ 10 Md€ de dépenses supplémentaires annuelles pour respecter la trajectoire de réduction des consommations énergétiques d'ici 2030 2

1.2. Une nouvelle modalité de la commande publique, le marché global de performance énergétique à paiement différé, a été mise en place en 2023 pour répondre aux besoins de rénovation énergétique du parc immobilier public 3

1.2.1. En mars 2023, le marché global de performance énergétique à paiement différé a été adopté à l'unanimité des deux chambres du Parlement pour doter la personne publique d'un nouvel outil de commande publique 3

1.2.2. Cet instrument vise à accélérer la transition écologique grâce à des modalités simplifiées et dérogatoires de commande publique 4

2. LE MGPE-PD, EXPERIMENTAL JUSQU'EN 2028, PEINE A TROUVER SA PLACE DANS LE PAYSAGE DE LA COMMANDE PUBLIQUE ET DANS LES PROJETS D'INFRASTRUCTURES LANCES PAR LES ACHETEURS PUBLICS 6

2.1. La valeur ajoutée du MGPE-PD par rapport aux autres marchés globaux et aux marchés de partenariat demeure difficile à identifier 6

2.1.1. Le MGPE-PD diffère peu des deux dispositifs existants permettant de conduire des contrats de performance énergétique, rendant difficilement perceptible l'apport de cet outil pour de nombreuses personnes publiques 6

2.1.2. La mission a identifié, dans le cadre de ses travaux, plusieurs limites au déploiement de l'expérimentation du MGPE-PD 7

2.2. Malgré la promotion et l'accompagnement mis en place par Fin Infra, le déploiement du MGPE-PD peine à se concrétiser dans la pratique des acheteurs publics 8

2.2.1. Fin Infra joue un rôle de promotion, d'accompagnement et de suivi du MGPE-PD 8

2.2.2. En dépit de la promotion faite sur ce dispositif, celui-ci fait encore l'objet d'un accueil réservé et Fin Infra n'a, à ce jour, été saisi que d'un seul projet 10

1. Le marché global de performance énergétique à paiement différé (MGPE-PD) est un nouveau dispositif mis au service des objectifs de transition écologique à atteindre à horizon 2030

1.1. Les personnes publiques font face à des enjeux majeurs de transition écologique, notamment la réduction de 45 $MtCO_2$ excédentaires émises par le secteur tertiaire

1.1.1. Selon le rapport Pisany-Mahfouz, 27 Md€ d'investissements supplémentaires par an sont nécessaires d'ici 2030 pour assurer la rénovation des surfaces assujetties au décret tertiaire

Au regard de ses objectifs de transition écologique, la France est confrontée à un déficit d'investissement. Selon le rapport Pisany-Mahfouz, pour atteindre l'objectif de réduction de 35 % des gaz à effet de serre (GES), soit une diminution de 150 $MtCO_2e$ en dix ans environ, il est estimé qu'un supplément d'investissement de près de deux points de produit intérieur brut (PIB) par an est nécessaire à horizon 2030[1]. **Cet effort d'investissements supplémentaires a vocation à être déployé dans les secteurs les plus énergivores et les plus émetteurs en CO_2.**

Représentant 18 % des émissions de GES en 2021, l'exploitation des bâtiments est identifiée comme le secteur nécessitant le volume le plus important de dépenses d'investissements additionnelles nets pour atteindre l'objectif 2030 par rapport à un scénario tendanciel sans verdissement de l'économie. Priorisé par rapport à d'autres secteurs tels que le logement, l'énergie ou encore les transports, les objectifs d'émissions de GES directes liées à l'utilisation des bâtiments est fixé à 30 $MtCO_2e$ en 2030 alors que les émissions s'établissent en 2021 à 75 $MtCO_2$. Cela représente un effort de réduction de 6,7 % par an, trois fois plus que ce qui était fait au cours de la dernière décennie.

L'obligation de réduction des GES dans le secteur des bâtiments implique ainsi des investissements additionnels annuels de 48 Md€ dont 27 Md€ pour les bâtiments tertiaires (cf. tableau 1).

Tableau 1 : Investissements supplémentaires requis pour atteindre l'objectif 2030 dans le secteur bâtimentaire (résidentiel et tertiaire)

Secteurs	Objectifs de réduction des émissions entre 2021 et 2030 (en $MtCO_2e$)	Investissements annuels supplémentaires par rapport à un scénario sans transition d'ici 2030 (en Mds€ valeur 2023)
Résidentiel	-28	21
Tertiaire	-16	27
TOTAL	**-44**	**48**

Source : Pisani-Ferry et Mahfouz, rapport « Les incidences économiques de l'action pour le climat » (2023).

[1] Pisani Ferry et Mahfouz, rapport « Les incidences économiques de l'action pour le climat » (2023).

Ce rapport liste plusieurs orientations à destination du secteur bâtimentaire qui pourraient être atteintes (cf. encadré 1), notamment l'application de l'article L. 174-1 du code de la construction issu du décret n° 2019-771 du 23 juillet 2019 - également appelé « décret tertiaire ». **Cette réglementation impose pour les bâtiments à usage tertiaire dont la surface d'exploitation est supérieure ou égale à 1 000 m² des seuils de réduction de consommations énergétiques finales équivalents à *« au moins 40 % en 2030, 50 % en 2040 et 60 % en 2050 par rapport à 2010 »*.**

Encadré 1 : Mesures à entreprendre pour baisser la consommation énergétique des bâtiments selon le rapport Pisany-Mahfouz

L'objectif à 2030 pour le bâtiment pourrait être atteint par :

- la sortie du chauffage au fioul, avec 9 $MtCO_2e$ dans le tertiaire en 2021, grâce à l'interdiction d'installation de nouvelles chaudières au fioul depuis 2022 ainsi qu'à un renouvellement fait par anticipation des chaudières existantes d'ici 2030 ;
- la réduction du chauffage au gaz (qui émet aujourd'hui 27 $MtCO_2e$ dans le résidentiel et 14 $MtCO_2e$ dans le tertiaire), avec une sortie progressive du gaz pour les nouvelles chaudières installées ;
- une refonte des aides à la rénovation ;
- la rénovation profonde des passoires thermiques (qui émettent environ 12 $MtCO_2e$), avec l'objectif de traiter les trois quarts des passoires d'ici 2030 ;
- un plan ambitieux de rénovation des bâtiments publics compatible avec la Directive efficacité énergétique ;
- des efforts d'économie d'énergie relevant de la sobriété, par la réduction des températures.

Source : Pisani-Ferry et Mahfouz, rapport « Les incidences économiques de l'action pour le climat » (2023).

1.1.2. La rénovation des bâtiments publics implique environ 10 Md€ de dépenses supplémentaires annuelles pour respecter la trajectoire de réduction des consommations énergétiques d'ici 2030

L'horizon temporel à partir duquel une baisse significative des consommations devra être observée, fixé à 2030, impose, dès à présent, à l'État et aux collectivités d'accélérer les travaux sur le bâti public[2].

La rénovation énergétique des bâtiments publics et l'amélioration de leurs performances énergétiques constituent donc une priorité à plusieurs égards.

Sur les 27 Md€ d'investissements annuels nécessaires d'ici 2030 pour assurer la rénovation des surfaces assujetties au décret tertiaire, **environ 10 Md€ concernent les bâtiments publics**, selon le rapport Pisani-Mahfouz**.**

Les bâtiments publics de l'État et des collectivités locales représentent 380 millions de m², soit 38 % du parc tertiaire national. Le parc immobilier de l'État représente, à lui seul, 94 millions de m² de surface utile brute (SUB), occupé principalement par les services de l'État (60 %) et par ses opérateurs (34 %)[3]. Le parc immobilier tertiaire des collectivités territoriales quant à lui représenterait 280 millions de mètres carrés, soit environ 27 % du parc tertiaire national[4], dont environ la moitié est occupée par des écoles, collèges et lycées.

[2] Article L. 174-1 du code de la construction.

[3] Document de politique transversale « Politique immobilière de l'État », PLF pour 2023.

[4] Coordination interministérielle du plan de rénovation énergétique des bâtiments, juillet 2020.

À plus long terme, la rénovation énergétique des bâtiments publics participe à la résilience collective ainsi qu'au confort des usagers face aux conséquences directes du changement climatique et constitue une réponse aux devoirs d'exemplarité et de responsabilité environnementales de l'État et des collectivités.

L'*Institute for climate economics* (I4CE) propose, dans son rapport sur le *« Financement de la transition : quelles marges de manœuvre autour du besoin de financement public ? »*, une répartition des investissements de rénovation énergétique des équipements publics, entre bâtiments tertiaires de l'État et des collectivités territoriales.

Au global, I4CE estime à horizon 2030 les dépenses à :

- 6 Md€ constants pour l'Etat et ses principaux opérateurs ;
- de 2 à 3 Md€ pour les collectivités locales.

Les communes, les régions et les départements doivent ainsi tripler leurs dépenses pour atteindre les objectifs de planification écologique (cf. tableau 2).

Tableau 2 : Les dépenses en faveur du climat à l'horizon 2030 dans la rénovation bâtimentaire pour l'État et les collectivités territoriales

(En Md€ courants)	Les dépenses aujourd'hui (2023-2024)	Les dépenses à l'horizon 2030
Rénovation des bâtiments de l'État	0,9	6
Rénovation des bâtiments des collectivités	0,7	2 à 3

Source : I4CE, rapport sur le « Financement de la transition : quelles marges de manœuvre autour du besoin de financement public ? » (2024).

1.2. Une nouvelle modalité de la commande publique, le marché global de performance énergétique à paiement différé, a été mise en place en 2023 pour répondre aux besoins de rénovation énergétique du parc immobilier public

1.2.1. En mars 2023, le marché global de performance énergétique à paiement différé a été adopté à l'unanimité des deux chambres du Parlement pour doter la personne publique d'un nouvel outil de commande publique

Afin de favoriser les travaux de rénovation énergétique, la loi n°2023-222 du 30 mars 2023, adoptée à l'unanimité des deux chambres du Parlement, a ouvert la possibilité à l'État, à ses établissements publics et aux collectivités territoriales de recourir à un tiers-financement dans le cadre des marchés globaux de performance énergétique.

Elle a introduit un nouveau dispositif dans le droit de commande publique : le MGPE-PD pour **massifier les opérations de travaux de rénovation énergétique des personnes publiques en permettant leur financement par l'investissement privé et l'étalement de la dépense publique dans le temps.**

Deux objectifs sont promus par ce nouveau dispositif *ad hoc* de la commande publique :

- **rendre accessible le tiers financement** à l'État, ses groupements et aux collectivités territoriales et leurs établissements publics ;
- et **permettre d'associer une offre technique** dont la finalité principale est la diminution des consommations énergétiques à un service comprenant le financement partiel ou total, en contrepartie de paiements échelonnés dans le temps[5].

Avant l'adoption de ladite loi, les règles de la commande publique interdisant le paiement différé pouvaient faire obstacle au tiers financement dans le cadre de marchés publics. La loi initie donc, **à titre expérimental pour cinq ans**, un outil permettant de **déroger aux articles du code de la commande publique (CCP) portant sur l'exécution financière des marchés tout en maintenant une maîtrise d'ouvrage publique.** Cette loi ne s'applique qu'aux contrats de performance énergétique conclus par l'État, les collectivités territoriales, leurs établissements publics et leurs groupements, sous la forme d'un **marché global de performance pour la rénovation énergétique** d'un ou de plusieurs de leurs bâtiments.

1.2.2. Cet instrument vise à accélérer la transition écologique grâce à des modalités simplifiées et dérogatoires de commande publique

La mise à disposition de ce nouvel outil à l'ensemble des personnes publiques est censée présenter de multiples avantages, notamment son pouvoir incitatif à la rénovation énergétique grâce aux dérogations qu'il ouvre.

Le MGPE-PD est ainsi décrit comme un outil qui :

- donne accès à des financements privés et au paiement différé tout en dérogeant aux dispositions sur l'exécution financière ;
- limite les risques pris ainsi que le coût du capital ;
- améliore l'ingénierie des projets et la performance énergétique grâce à l'apport d'une expertise privée, spécialisée sur les enjeux de transition écologique ;
- simplifie les modalités de recours, malgré les dérogations qu'il introduit[6].

Tout d'abord, le paiement différé pourrait faciliter le déclenchement de la décision de réaliser des travaux de performance énergétique. En effet, cette modalité dispense la personne publique d'avoir à financer directement l'ensemble des dépenses d'investissement, pouvant excédant leurs capacités financières immédiatement disponibles. En faisant appel à du financement privé, la personne publique transfère le risque du projet au titulaire du contrat tout en s'offrant théoriquement la possibilité de s'appuyer sur les économies réalisées sur la consommation énergétique pour faciliter le paiement. Ces caractéristiques permettent ainsi aux personnes publiques d'engager rapidement des travaux de grande ampleur en étalant, dans le temps, leur financement.

Pour minimiser le coût du financement privé, il est possible, dans le cadre du MGPE-PD, de réaliser des versements à titre d'avances, verser une garantie ou de procéder à une cession de créance Dailly[7].

---

[5] Rapport sur la loi visant à ouvrir le tiers financement à l'État, à ses établissements publics et aux collectivités territoriales pour favoriser les travaux de rénovation énergétique par M. le Député Thomas Cazenave enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 janvier 2023.

[6] Jean Bensaïd, Commande publique : « Un outil plus simple, plus souple que le marché de partenariat », Propos recueillis par Maxime Ambrosi et Sophie d'Auzon (2023) – economie.gouv.fr.

[7] Articles L. 2191-2, L. 2191-7 et L. 2191-8 du CCP.

Par ailleurs, cet outil permettrait à la personne publique de bénéficier d'une expertise privée, spécialisée sur les enjeux de transition écologique afin d'améliorer la performance énergétique des projets qu'elle entreprend, qui peuvent s'avérer complexes, notamment pour certaines petites collectivités.

Enfin, le MGPE-PD serait plus souple et plus facilement utilisable que les marchés de partenariat en raison de ses modalités de recours simplifiées avec :

- **l'absence de la condition de seuil minimal pour simplifier la procédure de recours** ;
- **le remplacement de l'évaluation préalable par une étude préalable** qui prévoit une appréciation qualitative et non plus quantitative et financière. Elle permet de comparer les différents modes envisageables de réalisation du projet et elle doit uniquement démontrer que le recours au MGPE-PD est plus favorable que le recours à d'autres autres modalités de réalisation de projet, notamment en termes de performance énergétique.

2. Le MGPE-PD, expérimental jusqu'en 2028, peine à trouver sa place dans le paysage de la commande publique et dans les projets d'infrastructures lancés par les acheteurs publics

2.1. La valeur ajoutée du MGPE-PD par rapport aux autres marchés globaux et aux marchés de partenariat demeure difficile à identifier

2.1.1. Le MGPE-PD diffère peu des deux dispositifs existants permettant de conduire des contrats de performance énergétique, rendant difficilement perceptible l'apport de cet outil pour de nombreuses personnes publiques

Le MGPE-PD, bien que nouvellement introduit dans le droit de la commande publique, présente de fortes similarités avec des dispositifs déjà existants.

Le marché global de performance (MGP) et le marché de partenariat étaient déjà à la disposition des acheteurs publics pour **mener la rénovation énergétique des infrastructures et en améliorer la performance**.

Ces deux formes de commande publique permettaient déjà de porter les contrats de performance énergétique (CPE), des dispositifs prévoyant une garantie de résultat de réduction de la consommation énergétique. En effet, depuis la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement qui a mis en place les CPE, les acheteurs publics peuvent conclure des CPE soit sous la forme d'un marché global de performance (MGP), soit d'un marché de partenariat (cf. encadré 2).

Encadré 2 : Définition d'un contrat de performance énergétique

La définition des CPE est fixée par arrêté en date du 24 juillet 2020 relatif aux contrats de performance énergétique. Il correspond à : *« un contrat de performance énergétique est un contrat conclu entre un donneur d'ordre et une société de services d'efficacité énergétique visant à garantir une diminution des consommations énergétiques du maître d'ouvrage, vérifiée et mesurée par rapport à une situation de référence contractuelle, sur une période de temps donnée grâce à un investissement dans des travaux, fournitures ou prestations de services. En cas de non-atteinte des objectifs du contrat, celui-ci prévoit des pénalités financières »*.

Source : Arrêté du 24 juillet 2020 relatif aux contrats de performance énergétique.

Le MGPE-PD partage avec ces deux outils le fait de déroger au principe de l'allotissement et, pour les autres aspects, présente des caractéristiques, soit de l'un, soit de l'autre, soit intermédiaires entre les deux. Le MGPE-PD est similaire au MGP en cela que la maîtrise d'ouvrage est conservée par la personne publique mais offre la même possibilité d'un recours au tiers-financement et au lissage des dépenses qu'un marché de partenariat. Les conditions de recours à un MGPE-PD s'avèrent proches de celles d'un marché de partenariat, bien que simplifiées (cf. tableau 3).

L'hybridité du MGPE-PD rend difficile la distinction de sa plus-value par rapport au MGP et au marché de partenariat car, en théorie, tous les projets de rénovation énergétique pourraient, *a priori*, être réalisées avec le MGP ou le marché de partenariat de performance énergétique.

Tableau 3 : Caractéristiques des MGPE-PD comparées à celles des MGP et des marchés de partenariat

Caractéristiques	MGP	MGPE-PD	Marché de partenariat
Objet	Prestations associées à un objectif d'efficacité énergétique	Rénovation énergétique d'un ou de plusieurs bâtiments associée à un objectif d'efficacité énergétique	Prestations comportant nécessairement le financement de l'opération
Conditions de mise en œuvre	Souples	Intermédiaires (bilan favorable, étude préalable et étude de soutenabilité budgétaire)	Exigeantes (seuils, bilan favorable, évaluation préalable et étude de soutenabilité budgétaire)
Financement	Public	Public ou privé	Principalement privé
Obligation d'allotissement	Non	Non	Non
Maître d'ouvrage	Acheteur public	Acheteur public	Titulaire
Rémunération	Ne peut être étalée dans le temps	Étalée dans le temps	Étalée dans le temps

Source : Mission d'après la loi n°2023-222 du 30 mars 2023 visant à ouvrir le tiers financement à l'État, à ses établissements publics et aux collectivités territoriales pour favoriser les travaux de rénovation énergétique.

2.1.2. La mission a identifié, dans le cadre de ses travaux, plusieurs limites au déploiement de l'expérimentation du MGPE-PD

La loi du 30 mars 2023 prévoit la remise au Parlement d'un premier rapport d'évaluation sur les contrats conclus, dans un délai de trois ans à compter de la promulgation de la loi, soit au plus tard en mars 2026. Sans attendre la publication de ce rapport, la mission a identifié plusieurs points d'attention relatives au MGPE-PD.

Il apparaît, tout d'abord, que **les économies liées à la rénovation énergétique des bâtiments**, rendues possibles notamment grâce à la contractualisation en CPE, **ne suffisent pas structurellement à amortir et rentabiliser les coûts des projets entrepris.**

C'est ce qu'a étudié France Stratégie, dans une note publiée en octobre 2024[8]**.** Il en ressort, dans le scénario central porté de cette analyse, que *« sur environ 85 Md€ d'investissements bruts nécessaires en moyenne chaque année entre 2024 et 2030 dans le bâtiment et le transport routier, seul un tiers serait rentable sans intervention publique, si les prix de l'énergie restent à leur niveau de 2024 »*. La note précise également que dans le secteur bâtimentaire *« les rénovations énergétiques, et en particulier l'isolation thermique, ne seraient généralement pas rentables (…), sauf intervention significative du secteur public. Seul le changement de système de chauffage du fioul et du gaz vers des pompes à chaleur offrirait une rentabilité notable »*[9]. Ces conclusions ont été confirmées par les acteurs interrogés par la mission.

Par ailleurs, le calendrier électoral ne favorise pas le recours à l'expérimentation de ce dispositif. Comme le souligne le rapport de la Cour des comptes sur les finances publiques locales de 2024, les dépenses d'investissements sont directement corrélées au cycle électoral. Aussi, la mission relève-t-elle que la durée des procédures de passation de ce type de contrats complexes et la durée de réalisation des travaux correspondants ne permettront pas, le plus souvent, aux projets non encore lancés, d'être livrés avant les prochaines élections municipales prévues en 2026.

[8] Cette note fonde ses conclusions en reprenant la chronique d'investissements détaillée dans le rapport Pisani-Mahfouz.

[9] France Stratégie, Investissements bas carbone : comment les rendre rentables ? (2024).

À titre d'illustration, le délai de passation, séparant l'avis de la mission d'appui au financement des infrastructures (Fin Infra) et la signature du contrat pour un mode de commande publique similaire, comme le marché de partenariat, est en moyenne égal à 2 ans (cf. annexe I). Au-delà de l'échéance électorale de 2026, l'échéance de l'expérimentation, prévue le 30 mars 2028, pourrait en rendre incertaine la concrétisation dans les délais et ainsi dissuader les élus municipaux d'y recourir. De même, la mission observe que la livraison du projet de MGPE-PD de la ville d'Orléans (cf. 2.2.2), lequel a fait l'objet d'un avis de Fin Infra en avril 2024, est prévue pour décembre 2025[10]. Autrement dit, un projet qui serait lancé en 2025 aurait peu de chances d'aboutir avant les prochaines élections prévues en mars 2026.

De surcroît, le paiement différé, introduit par le MGPE-PD, ne se révèle pas indispensable pour de nombreuses personnes publiques qui sont en capacité de financer les travaux, car disposant de fonds propres et/ou d'un accès direct au marché bancaire. Au contraire, mettre à disposition des personnes publiques le tiers-financement pourrait accroître le risque de détournement de ce dispositif par les acheteurs publics qui ne disposent pas de capacité directe de financement tels que les universités.

Le risque de dévoiement de ce dispositif se projette également sur les simplifications procédurales mises en place pour ce nouvel instrument afin d'en faciliter le recours. L'étude préalable nécessaire à l'évaluation du projet ayant été simplifiée, le choix de ce contrat dérogatoire au droit de la commande publique se fera sur une base essentiellement qualitative et non plus quantitative ou financière[11]. Il demeure indispensable, pour la mission, que les équilibres et les risques du montage juridico-financier soient appréciés pour chaque projet afin d'éviter le dérapage des projets en MGPE-PD.

Enfin, la mission n'a pas été en mesure d'évaluer **l'opérationnalité et la performance des offres techniques du secteur privé en matière de transition énergétique**. À ce jour, aucun projet démonstrateur sur les MGPE-PD n'a été présenté à la mission, malgré les demandes formulées auprès de plusieurs acteurs rencontrées. À l'issue des entretiens menés, deux visions de l'offre semblent co-exister parmi les partenaires privés interrogés :

- certains acteurs privés souhaitent que les projets regroupent un ensemble de bâtiments afin d'atteindre une masse critique ;
- et d'autres souhaitent privilégient des projets de taille plus réduite à une échelle plus locale.

2.2. Malgré la promotion et l'accompagnement mis en place par Fin Infra, le déploiement du MGPE-PD peine à se concrétiser dans la pratique des acheteurs publics

2.2.1. Fin Infra joue un rôle de promotion, d'accompagnement et de suivi du MGPE-PD

Dans le rapport de l'Assemblée nationale relatif à la loi n°2023-222 du 30 mars 2023, il est explicité que la condition *sine qua non* à la réussite et à l'appropriation du MGPE-PD par les personnes publiques, les collectivités territoriales notamment, repose sur la qualité de l'accompagnement préalable vers la saisine de cet outil.

[10] Ce délai pouvant s'avérer plus long dès lors qu'à la connaissance de la mission, le contrat n'a pas encore été conclu.

[11] Jean Bensaïd, Commande publique : « Un outil plus simple, plus souple que le marché de partenariat », Propos recueillis par Maxime Ambrosi et Sophie d'Auzon (2023) – economie.gouv.fr.

Il y est précisé que : *« il s'agira notamment de pouvoir rappeler les bonnes pratiques permettant d'éviter tout recours par les collectivités à des schémas de financement mal adaptés. Afin de bénéficier d'un accompagnement plus personnalisé, les porteurs de projet pourront mobiliser le programme Action des collectivités territoriales pour l'efficacité énergétique, financé par les certificats d'économie d'énergie, ou la mission d'appui au financement des infrastructures (Fin Infra) ».*

À ce jour, Fin Infra est le principal service en charge de la promotion, de l'accompagnement et du suivi des MGPE-PD. Créé en 2016 et situé à la Direction générale du Trésor (DG Trésor), cet organisme expert dans le conseil aux personnes publiques sur leurs projets d'investissement a intégré, dans son programme de travail, l'accompagnement et l'évaluation des projets de MGPE-PD. En effet, Fin Infra est chargée de donner un avis sur la faisabilité et la cohérence des projets de recours au marché global de performance énergétique à paiement différé.

En novembre 2023, un **dossier d'accompagnement**[12] a été publié par Fin Infra comprenant une méthodologie détaillée de réalisation de l'étude préalable ainsi qu'une liste de questions-réponses.

Enfin, un véritable travail de promotion de ce dispositif auprès des personnes publiques a été opéré par Fin Infra, notamment auprès des collectivités territoriales. Par exemple, Fin Infra a mené une série de conférences de présentation de ce nouvel outil et de sa capacité à accélérer la rénovation des bâtiments publics à de nombreuses échelles[13].

D'autres actions de communications ont également été menées pour faire connaître cet instrument de la commande publique. Ainsi, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) ainsi que la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR) avec son programme d'action des collectivités territoriales pour l'efficacité énergétique (ACTEE)[14], ont lancé **un appel à projet censé accompagner le déploiement du MGPE-PD en fournissant une aide financière à l'ingénierie en guichet unique et ainsi, favoriser le recours à cet outil** (cf. encadré 3).

Encadré 3 : Lancement de l'appel à projets AMO CPE par l'ADEME et l'ACTEE

Cet appel à projets, porté conjointement par l'ADEME et l'ACTEE, a pour ambition d'aider à la rénovation énergétique des bâtiments tertiaires publics :

« L'Appel à Projets AMO CPE, conjointement lancé par le programme ACTEE et l'ADEME, vise à accompagner les collectivités territoriales souhaitant rénover leur patrimoine tertiaire grâce aux Contrats de Performance Énergétique, en fixant des obligations de résultats. Il vise tout particulièrement à faciliter le déploiement des nouveaux Marchés Globaux de Performance Énergétique à Paiement Différé, en finançant les Assistances à Maîtrise d'Ouvrage pour lever les freins existants et accompagner l'accélération des rénovations globales et performantes. »

Ce dispositif de soutien et d'accompagnement, à destination principalement des collectivités territoriales, permet aux collectivités lauréates de bénéficier de trois types d'actions dans le cadre de leur projet de MGPE-PD :

- ressources humaines : financement des ressources humaines en temps interne ;
- outils : apport d'outils de mesures et de suivi des consommations énergétiques ;
- assistance à maîtrise d'ouvrage pour la passation du CPE.

[12] Fin Infra, dossier d'accompagnement « Marché global de performance énergétique à paiement différé », Economie.gouv.fr.

[13] Série d'évènements de promotion organisé par Fin Infra en partenariat avec le club des partenariats publics-privés, le club Cercle Énergie et Territoires.

[14] Co-porté par la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR), ACTEE est un programme « Certificats Économie d'Energie (CEE) » entièrement dédié à l'accompagnement et au financement des collectivités françaises dans leur effort de transition énergétique.

Ont été également créées et mises à dispositions de nombreuses ressources, telles qu'un guide pratique sur le MGPE-PD ou encore des webinaires.

Compte tenu de l'intérêt suscité par la première session, une deuxième session de candidatures a été ouverte. Elle met à disposition une somme de 1,285 M€ pour soutenir une quinzaine de projets pilotes.

Source : *Appel à Projets AMO CPE ACTEE/ADEME – ACTEE.*

2.2.2. En dépit de la promotion faite sur ce dispositif, celui-ci fait encore l'objet d'un accueil réservé et Fin Infra n'a, à ce jour, été saisi que d'un seul projet

Le MGPE-PD a été pensé par le législateur comme un accélérateur des investissements des collectivités territoriales (des communes notamment) à destination de la rénovation énergétique des bâtiments pour atteindre les objectifs à horizon 2030. **Pourtant, à ce jour, seul un unique projet de MGPE-PD a été soumis à l'avis de Fin Infra.**

Ayant fait l'objet d'un avis favorable le 11 avril 2024[15], la première expérimentation de MGPE-PD lancée par la ville d'Orléans concerne un projet de rénovation énergétique et environnementale du groupe scolaire Nécotin. Le projet consiste à remplacer deux chaudières et brûleurs à gaz par une pompe à chaleur aérothermique et une pompe à chaleur géothermique.

Trois justifications ont été apportées par la personne publique dans son étude préalable :

- respecter l'objectif de réduction de 50 % de ses émissions de GES d'ici 2030, dans le cadre du plan d'engagement de décarbonation pris conjointement avec Orléans Métropole ;
- se mettre à niveau des obligations réglementaires environnementales imposées aux collectivités territoriales ;
- et diminuer la dépense énergétique liée à la volatilité des prix de l'énergie.

Dans son étude préalable, la ville d'Orléans a jugé le MGPE-PD comme l'outil de la commande publique le plus pertinent pour réaliser son projet car lui permettant de :

- conserver une maîtrise d'ouvrage propre tout en bénéficiant de l'expertise d'une entreprise privée sur les autres phases du projet ;
- s'assurer de l'atteinte des objectifs de performance énergétiques sur le long terme par leur sanctuarisation dans les clauses du MGPE-PD (sous peine de pénalités) ;
- et de bénéficier d'un paiement différé des travaux réalisés.

En effet, la ville d'Orléans souhaite conserver la maîtrise d'ouvrage du projet tout en confiant à un opérateur privé unique l'ensemble des prestations de conception, réalisation, exploitation et maintenance nécessaires à la réalisation du projet. Elle prévoit de mettre à disposition une équipe de 20 personnes pour gérer la maîtrise d'ouvrage du projet mais souhaite transférer les risques liés aux autres phases de ce projet à la personne privée, notamment pour bénéficier de son expérience et de son expertise. Ne disposant pas des ressources humaines nécessaires au suivi de la consommation d'énergie ainsi qu'à l'entretien et l'optimisation du fonctionnement de ces installations, elle externalise ces deux missions dans le cadre de marchés d'exploitations allotis en deux lots distincts.

Grâce à ce MGPE-PD, elle souhaite suivre l'amélioration de sa performance énergétique sur le long terme. En effet, les objectifs fixés par la commune au partenaire privé représentent au global **une baisse de la consommation d'énergie de 60 %** et une performance bas carbone visant **une baisse des émissions de GES de 90 %** (cf. tableau 4).

[15] Fin Infra, avis n°MGPEPD-2024-01 relatif au projet de rénovation énergétique et environnementale du groupe scolaire Nécotin à Orléans, 11 avril 2024.

Tableau 4 : Présentation des objectifs de consommation énergétique et des émissions de GES de référence

Caractéristiques	Situation de référence (2012-2023)	Situation attendue après travaux
Consommation énergétique	554 MWh/an	138 MWh/an (-75 %)
Émissions de GES	125 tCO_2e/an	8,8 tCO_2e/an (-93 %)
Facture énergétique	52 k€/an (H.T.)	16,5 k€/an (H.T.) (-68 %)

Source : Fin Infra, avis n°MGPEPD-2024-01 relatif au projet de rénovation énergétique et environnementale du groupe scolaire Nécotin à Orléans en date du 11 avril 2024.

Par ailleurs, la ville d'Orléans exprime son intérêt pour la modalité de paiement différé pour financer le coût brut du projet estimé à 2 053 k€, avant reversement de 337 k€ au titre du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA). Grâce au tiers-financement, le porteur de projet va faire financer les travaux par le titulaire qu'il se chargera de rembourser par le biais de redevances (cf. tableau 5).

Tableau 5 : Caractéristiques du MGPE-PD de la ville d'Orléans

Axes	Caractéristiques	Valeur
Durée	Durée de passation	Non disponible
	Durée de construction (en mois)	6
	Durée d'exploitation (en mois)	114
Coûts	Coût total du projet (en k€ toutes taxes comprises (TTC))	2 053
	Redevances d'investissement totales (en k€ TTC)	1 393
	Redevances de financement totales (en k€ TTC)	477
	Redevances d'exploitation totales (en k€ TTC)	183
	Redevance annuelle moyenne (en k€ constants TTC)	205
	Hypothèse de coût du financement proposé par le titulaire (en %)	6

Source : Fin Infra, avis n°MGPEPD-2024-01 relatif au projet de rénovation énergétique et environnementale du groupe scolaire Nécotin à Orléans en date du 11 avril 2024.

Fin Infra a étudié la fiabilité de la structure de financement envisagée ainsi que l'incidence sur le coût total du projet et a pointé, dans ce cadre, **un coût de financement qui pourrait être optimisé,** au vu du taux de 6 % proposé par le titulaire alors que le taux de financement de la Ville sur 10 ans à la date de la mission est de l'ordre de 3 %. **La mission attire également l'attention sur le niveau de surcoût occasionné que la mission évalue autour de 235 k€, soit 17 % du coût de l'investissement.**

***In fine*, à l'appréciation de toutes ces caractéristiques, Fin Infra a considéré le MGPE-PD comme étant le meilleur montage au regard des opérations de performance énergétique à réaliser.** Elle émet toutefois, à titre consultatif, quelques préconisations parmi lesquelles :

- se doter de moyens humains suffisants pour assurer la mise en œuvre et le bon déroulement du contrat en MGPE-PD ainsi que le suivi sur la phase d'exploitation ;
- fixer des seuils de performance énergétique clairs et précis, assortis de mécanismes de sanctions dissuasifs pour le cocontractant privé ;
- établir un calendrier de la procédure compatible avec les attentes et les contraintes de la Ville et ce, en dépit de la taille modeste du projet ;
- optimiser et sécuriser le modèle de financement du projet[16].

[16] *Ibid*

ANNEXE VI

Liste des personnes rencontrées

SOMMAIRE

1. CABINETS MINISTERIELS 1

1.1. Cabinet du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et économique 1

2. SERVICES DU PREMIER MINISTRE 1

2.1. Secrétariat général de la planification écologique (SGPE) 1

2.2. Secrétariat général pour l'investissement (SGPI) 1

3. MINISTERES 1

3.1. Ministère de la justice 1

3.1.1. Secrétariat général-service de l'immobilier ministériel 1

3.1.2. Direction de l'administration pénitentiaire (DAP) 1

3.1.3. Direction des services judiciaires (DSJ) 1

3.1.4. Direction interrégionale des services pénitentiaires (DISP) Île-de-France 2

3.1.5. DISP Auvergne-Rhône-Alpes 2

3.1.6. Centre pénitentiaire de Paris la Santé 2

3.1.7. Maison d'arrêt de Lyon-Corbas 2

3.2. Ministère de la transition écologique, de l'énergie, du climat et de la prévention des risques 2

3.2.1. Direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM) 2

3.3. Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie 3

3.3.1. Direction générale du Trésor (DG Trésor) 3

3.3.1.1. Mission d'appui au financement des infrastructures (Fin Infra) 3

3.3.1.2. Agence France Trésor (AFT) 3

3.3.2. Direction générale des finances publiques (DGFiP) 3

3.3.3. Direction du budget (DB) 3

3.3.4. Direction des affaires juridiques (DAJ) 3

3.3.5. Direction des achats de l'État (DAE) 4

3.3.6. Direction de l'Immobilier de l'État (DIE) 4

3.3.7. Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) 4

3.3.8. Contrôle général économique et financier (CGefi) 4

3.4. Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche 4

3.4.1. Direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP) 4

3.5. Ministère des armées 5

3.5.1. Secrétariat général pour l'administration (SGA)-Direction des territoires, de l'immobilier et de l'environnement (DTIE) 5

3.5.2. SGA-Direction des affaires financières (DAF) 5

4. COLLECTIVITES LOCALES 5

4.1. Région Île-de-France....5
4.2. Département de Seine-Saint-Denis....5
4.3. Département du Loiret....5
4.4. Association des Maires des France (AMF)....5
4.5. Ville d'Orléans....6

5. AUTORITES, ETABLISSEMENTS ET ENTREPRISES PUBLICS....6

5.1. Enseignement supérieur....6
5.1.1. Aix-Marseille Université (AMU)....6
5.1.2. Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS)....6
5.1.3. Université de Lille....6
5.2. Transport....7
5.2.1. Autorité de régulation des transports (ART)....7
5.2.2. Grand Port de Marseille....7
5.2.3. SNCF Réseau....7
5.3. Autres secteurs....7
5.3.1. Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)....7
5.3.2. Agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ)....7
5.3.3. Agence nationale d'appui à la performance des établissements de santé et médico-sociaux (ANAP)....7
5.3.4. Caisse des dépôts et consignations-Banque des territoires....7

6. INSTITUTIONS ET ACTEURS EUROPEENS....8

6.1. Banque européenne d'investissement-European PPP Expertise Centre....8
6.2. Acteurs chargés du projet de tramway de Liège (Belgique)....8

7. ENTREPRISES PRIVEES....8

7.1. Groupes de construction et de services....8
7.1.1. Groupe Bouygues....8
7.1.2. Groupe Eiffage....8
7.1.3. Groupe Vinci....8
7.1.4. Groupe Engie....9
7.2. Groupes bancaires....9
7.2.1. BNP Paribas....9
7.2.2. Crédit agricole....9
7.3. Fonds d'investissement....9
7.3.1. Meridiam....9
7.3.2. Ardian....9
7.4. Cabinets de conseil juridique....9
7.4.1. CMS Francis Lefebvre....9
7.4.2. Dentons....9
7.5. Cabinets de conseil financier....10
7.5.1. Finance Consult....10

7.6. Associations et fondations d'entreprises 10
7.6.1. Institut de la gestion déléguée (IGD) 10
7.6.2. Association française des gestionnaires d'infrastructures ferroviaires Indépendants (AGIFI) 10

8. ACTEURS ACADEMIQUES 10

9. PERSONNALITES QUALIFIEES 10

1. Cabinets ministériels

1.1. Cabinet du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et économique

- M. Antonin Dumont, conseiller financement de l'économie et consommation du ministre.

2. Services du Premier ministre

2.1. Secrétariat général de la planification écologique (SGPE)

- Mme Léa Boudet, responsable du pôle « décarbonation et financement ».

2.2. Secrétariat général pour l'investissement (SGPI)

- M. Marc-Antoine Lacroix, directeur du pôle « évaluation et impacts » ;
- M. Pascal Gautier, chef de la mission d'évaluation socio-économique des investissements publics.

3. Ministères

3.1. Ministère de la justice

3.1.1. Secrétariat général-service de l'immobilier ministériel

- M. Philippe Monnot, chef du service de l'immobilier ministériel (SIM) ;
- M. Thibault Fagiani, chef de la mission de suivi et de pilotage de la gestion du contrat de partenariat du tribunal de Paris.

3.1.2. Direction de l'administration pénitentiaire (DAP)

- Mme Laurence Venet-Lopez, cheffe du service de l'administration ;
- M. Philippe Lodeville, adjoint au sous-directeur du pilotage et du soutien des services ;
- M. Thibaut Nardi, chef du bureau de la gestion déléguée et des partenariats public-privé (PS2) ;
- Mme Sabine Dudebat, adjointe au chef du bureau PS2 ;
- Mme Maud Menard, chargée d'opérations au bureau PS2.

3.1.3. Direction des services judiciaires (DSJ)

- Mme Hélène Fortin-Cremillac, cheffe du bureau de l'immobilier et de la sûreté des juridictions.

3.1.4. Direction interrégionale des services pénitentiaires (DISP) Île-de-France

- M. Michael Merci, secrétaire général ;
- M. Mourad Iaïchouchène, chef de l'unité de suivi de la gestion déléguée.

3.1.5. DISP Auvergne-Rhône-Alpes

- M. Christophe Tourtois, secrétaire général ;
- Mme Marylène Folliet, responsable de l'unité de suivi de la gestion déléguée.

3.1.6. Centre pénitentiaire de Paris la Santé

- M. Bruno Clément-Petremann, directeur du centre pénitentiaire Paris la Santé ;
- M. Patrick Comtat, responsable du suivi du contrat de partenariat.

3.1.7. Maison d'arrêt de Lyon-Corbas

- Mme Dabia Lebreton, directrice de la maison d'arrêt ;
- M. Julien Lapalus, chargé du suivi de l'autorisation d'occupation temporaire-location avec option d'achat (AOT-LOA).

3.2. Ministère de la transition écologique, de l'énergie, du climat et de la prévention des risques

3.2.1. Direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM)

- M. Rodolphe Gintz, directeur général des infrastructures, des transports et des mobilités ;
- Mme Floriane Torchin, directrice des transports ferroviaires et fluviaux et des ports (DTFFP) ;
- Mme Sandrine Chinzi, directrice des mobilités routières (DMR) ;
- M. Olivier Genain, chef de projets stratégiques.

3.3. Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

3.3.1. Direction générale du Trésor (DG Trésor)

3.3.1.1. Mission d'appui au financement des infrastructures (Fin Infra)

- M. Jean Bensaïd, directeur de Fin Infra ;
- Mme Lorraine Alix-Skvortzoff, directrice de projets ;
- M. Olivier Ginepro, directeur de projets ;
- Mme Laure Hilzenkopp, directrice de projets ;
- M. Yann le Tourneur, directeur de projets ;
- Mme Caroline Raiffaud, directrice de projets ;
- M. Quentin Bernard, chargé de mission.

3.3.1.2. Agence France Trésor (AFT)

- M. Antoine Deruennes, directeur général ;
- M. Anis Marrakchi, chef économiste.

3.3.2. Direction générale des finances publiques (DGFiP)

- Mme Chantal Campagnalo, sous-directrice de la comptabilité de l'État (2FCE-1) ;
- Mme Charlotte Baratin, sous-directrice de la règlementation, des comptabilités locales et hospitalières et activités bancaires (GP-1) ;
- Mme Stéphanie Dachary-Mleneck, cheffe du bureau des opérateurs de l'État (2FCE-2B) ;
- Mme Sania Zagorac, responsable du département immobilisation et stock au sein du bureau 2FCE-2B.

3.3.3. Direction du budget (DB)

- M. Thibaut Roulon, chef du bureau de la politique budgétaire (1BPB) ;
- M. Kévin Dartois, adjoint au chef du bureau 1BPB ;
- Mme Anne-Lise Menu, adjointe au chef du bureau de l'exécution budgétaire (1BE).

3.3.4. Direction des affaires juridiques (DAJ)

- Mme Céline Frackowiak, sous-directrice du droit de la commande publique ;
- M. Guillaume Delaloy, adjoint à la sous-directrice du droit de la commande publique ;
- M. Yannick Metayer, chef du bureau de l'économie des statistiques et techniques de l'achat public (1C) ;
- M. Olivier Assogba, adjoint au chef du bureau de la règlementation de la commande publique (1A) ;
- M. Samuel Mugner, adjoint au chef du bureau du conseil aux acheteurs (1B) ;
- M. Jérémy Gamondès, consultant au bureau 1A.

3.3.5. Direction des achats de l'État (DAE)

- M. François Adam, directeur des achats de l'État ;
- M. Stéphane Morin, adjoint au directeur des achats de l'État.

3.3.6. Direction de l'Immobilier de l'État (DIE)

- M. Alain Resplandy-Bernard, directeur de l'immobilier de l'Etat ;
- Mme Sarah Kowal, experte de haut niveau en charge du déploiement structurel et stratégique de la politique énergétique de l'immobilier de l'État ;
- Mme Cécile Thevenin, adjointe à la sous-directrice de la stratégie et des expertises de l'immobilier de l'État ;
- M. Olivier Blanchard, responsable du bureau des expertises de l'immobilier de l'État (DIE-2B) ;
- Mme Anne Bernard, chargée de mission au bureau DIE-2B ;
- M. Guilhem de Percin, chargé de mission au bureau DIE-2B.

3.3.7. Institut national de la statistique et des études économiques (Insee)

- M. Guillaume Houriez, responsable du département des comptes nationaux ;
- M. Bastien Virely, méthodologue sur les comptes des administrations publiques.

3.3.8. Contrôle général économique et financier (CGefi)

- M. Philippe Dupuis, chef de la mission de contrôle économique et financier des transports ;
- M. Raphael Arnoux, contrôleur général économique et financier de la mission transports ;
- M. Xavier Jung, contrôleur général économique et financier de la mission transports ;
- M. Guillaume Lacroix, contrôleur général économique et financier de la mission transports.

3.4. Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche

3.4.1. Direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP)

- Mme Laure Vagner-Shaw, cheffe de service de la stratégie des formations et de la vie étudiante (DGESIP A) ;
- Mme Pascale Galindo, sous-directrice de l'immobilier (DGESIP B3) ;
- Mme Isabelle Oger, directrice du département des politiques et financements de l'immobilier des établissements (DGESIP B3-2) ;
- Mme Christine Dumont, adjointe au responsable du département des innovations et expertises immobilières (DGESIP B3-1).

3.5. Ministère des armées

3.5.1. Secrétariat général pour l'administration (SGA)-Direction des territoires, de l'immobilier et de l'environnement (DTIE)

- Mme Sylviane Bourguet, directrice des territoires, de l'immobilier et de l'environnement ;
- M. François Chatelet, sous-directeur de la sous-direction Balard ;
- M. Emmanuel Lacroix, adjoint au sous-directeur Balard.

3.5.2. SGA-Direction des affaires financières (DAF)

- Mme Chloé Mirau, directrice des affaires financières ;
- Mme Mathilde Bouvarel-Delpy, sous-directrice du financement des projets et politiques de défense ;
- M. Olivier Robatche-Claive, chef de la mission du financement de projet et instruments financiers.

4. Collectivités locales

4.1. Région Île-de-France

- Mme Anne-Claire Néron, directrice générale adjointe en charge du pôle « lycées » ;
- M. Cyril Royer, directeur de la performance du pôle « lycées » ;
- Mme Marie-Noëlle Dessailly, directrice de la commande publique du pôle « marchés, achats, juridique, immobilier ».

4.2. Département de Seine-Saint-Denis

- M. Robin Monnier, directeur général adjoint des services ;
- M. Pierre Morandini, chef de service des relations avec les collèges.

4.3. Département du Loiret

- M. Guillaume Dumay, directeur général des services ;
- M. Pascal Lenoir, directeur général adjoint chargé du pôle aménagement durable ;
- M. Eric Gautier, directeur de l'aménagement et du patrimoine ;
- M. Sylvain Martin, conseiller technique auprès du directeur ;
- M. Eric Lechevalier, responsable ressources et gestion financière à la direction des finances et du conseil de gestion ;
- Mme Anne Haurant, chargée de projets complexes.

4.4. Association des Maires des France (AMF)

- Mme Annick Pillevesse, responsable du département du conseil juridique ;
- Mme Mélanie Blanco, conseillère technique.

4.5. Ville d'Orléans

- M. Jean-Philippe Cornerotte, directeur général adjoint des ressources ;
- Mme Elodie Mao Demaimay, responsable du service des marchés publics.

5. Autorités, établissements et entreprises publics

5.1. Enseignement supérieur

5.1.1. Aix-Marseille Université (AMU)

- Mme Ségolène Durand, directrice du développement du patrimoine immobilier ;
- Mme Corinne Barusseau, directrice du pôle administratif et financier ;
- M. Yann Brieussel, directeur du pôle des grands projets.

5.1.2. Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS)

- M. Clément Cadoret, directeur général délégué ;
- M. Stephan Adnot, sous-directeur de l'hébergement et du patrimoine ;
- Mme Emmanuelle Dubrana, directrice de projets « stratégie et développement ».

5.1.3. Université de Lille

- M. Régis Bordet, président ;
- M. Bertrand Decaudin, premier vice-président ;
- Mme Stéphanie Damarey, vice-présidente aux finances et affaires juridiques ;
- Mme Anne-Valérie Chiris-Fabre, directrice générale des services ;
- M. Gaël Monfrier, directeur général des services adjoint ;
- Mme Delphine Liard, agent comptable ;
- Mme Sophie Leveque, directrice générale déléguée aux affaires financières ;
- M. Jean-Raphaël Blondiau, directeur général délégué à l'immobilier et à la logistique ;
- M. Philippe Ravier, directeur général délégué adjoint délégué à l'immobilier et la logistique ;
- M. Frédéric Boury, responsable de la sobriété énergétique ;
- M. Thomas Le Blan, responsable du pilotage des contrats d'exploitation ;
- M. Christelle Decoster, directrice du campus Cité Scientifique ;
- M. Nicola Dubuission, responsable maintenance patrimoine immobilier adjoint du campus Cité scientifique ;
- M. Sébastien Van Impe, directeur du site Lille Sud ;
- M. Clément Feutry, directeur adjoint des services d'appui de l'unité de formation et de recherche des sciences de la santé et du sport (UFR3S).

5.2. Transport

5.2.1. Autorité de régulation des transports (ART)

- M. Jordan Cartier, secrétaire général.

5.2.2. Grand Port de Marseille

- Mme Mylène Glot, cheffe du département finances à la direction des finances et des systèmes d'information ;
- M. Adrien Rieu, responsable de l'ingénierie financière ;
- Mme Lisa Valentin, cheffe de projets « maîtrise d'ouvrage et projets complexes ».

5.2.3. SNCF Réseau

- M. Alain Quinet, directeur général exécutif « stratégie et affaires *corporate* » chez SNCF Réseau ;
- M. André Fauve Piot, directeur du département de la gestion des partenariats public-privé (PPP) ;
- M. Gweltaz Guiavarch, directeur du montage et de la gestion des grands projets PPP.

5.3. Autres secteurs

5.3.1. Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)

- Mme Patricia Blanc, directrice générale déléguée ;
- M. Gilles Aymoz, directeur adjoint des villes et territoires durables ;
- M. David Marchal, directeur exécutif adjoint de l'expertise et des programmes ;
- M. Maxime Pasquier, chef du service bâtiment ;
- M. Frédéric Rosenstein, ingénieur au service bâtiment.

5.3.2. Agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ)

- M. David Barjon, directeur général
- M. Guilhem Blanchard, directeur général adjoint.

5.3.3. Agence nationale d'appui à la performance des établissements de santé et médico-sociaux (ANAP)

- Mme Emeline Flinois, directrice générale adjointe.

5.3.4. Caisse des dépôts et consignations-Banque des territoires

- M. Pierre Aubouin, directeur délégué de la direction de l'investissement ;
- M. Sébastien Illouz, responsable du pôle de l'efficacité énergétique bâtimentaire.

6. Institutions et acteurs européens

6.1. Banque européenne d'investissement-European PPP Expertise Centre

- M. Julien Chebbo, chef de la division du conseil financier au secteur public et aux infrastructures ;
- Mme Karen Cannenterre, référente France au sein de la division ;
- M. Edward Farquharson, expert PPP ;
- M. Aris Pantelias, conseiller en infrastructure et chercheur.

6.2. Acteurs chargés du projet de tramway de Liège (Belgique)

- M. Raphaël Schneider, conseiller expert à Wallonie Finances Expertises (WFE) ;
- M. Vincent Latour, chef de projet juridico-financier à l'opérateur de transport de Wallonie.

7. Entreprises privées

7.1. Groupes de construction et de services

7.1.1. Groupe Bouygues

- M. Lionel Vallat, responsable commercial des offres globales de la société Equans.

7.1.2. Groupe Eiffage

- M. Florent Janssen, président d'Eiffage Rail Express et directeur des infrastructures d'Eiffage Concessions ;
- M. Jean-Matthieu de Laferrière, directeur opérationnel d'Eiffage Rail Express ;
- M. Nicolas Brossut, directeur d'exploitation d'OPERE, filiale d'Eiffage Rail Express en charge de la maintenance de la Ligne à Grande Vitesse (LGV) Bretagne-Pays de la Loire ;
- M. Etienne Guiziou, directeur des conformités d'OPERE ;
- M. Pierre Chauby, responsable du centre opérationnel d'OPERE.

7.1.3. Groupe Vinci

- Mme Valérie Vesque-Jeancard, présidente de Vinci Railways ;
- M. Bruno Buisson, directeur des financements structurés et développement de l'immobilier de Vinci Construction ;
- M. Lionel Epely, président de LISEA, société gestionnaire de la LGV Sud Europe Atlantique (SEA) ;
- M. Jean-Bruno Delrue, président de MESEA, société mainteneur de la LGV SEA.

7.1.4. Groupe Engie

- M. Patrick Laugier, directeur des affaires publiques et de la régulation ;
- Mme Valérie Beaudichon, responsable de la *practice* « innovation et performance énergétique » et chef de projet sur le marché global de performance énergétique à paiement différé.

7.2. Groupes bancaires

7.2.1. BNP Paribas

- Mme Stéphanie Mattenet, directrice « énergie, ressources et infrastructures » ;
- M. François Auvray, directeur général du financement des infrastructures ;
- M. François-Roch de Montalivet, directeur du financement de projets infrastructure et environnement ;
- Mme Anne-Gaëlle Roy, cheffe du portefeuille de crédit « énergie, ressources et infrastructures ».

7.2.2. Crédit agricole

- Mme Christine Delamarre, directrice générale adjointe « transitions et énergies ».

7.3. Fonds d'investissement

7.3.1. Meridiam

- M. Salim Bensmail, directeur d'investissement senior ;
- M. Pierre-Emmanuel Beluche, directeur d'investissement.

7.3.2. Ardian

- M. Laurent Fayollas, membre du comité exécutif d'Ardian, chef adjoint « infrastructure », président de HY24.

7.4. Cabinets de conseil juridique

7.4.1. CMS Francis Lefebvre

- M. François Tenailleau, avocat associé ;
- M. Geoffrey Levesque, avocat associé.

7.4.2. Dentons

- Mme Dorothée Griveaux, avocate associée.

7.5. Cabinets de conseil financier

7.5.1. Finance Consult

- M. Emmanuel Pelisson, président-consultant associé ;
- M. Lauret Parnois, directeur-consultant associé.

7.6. Associations et fondations d'entreprises

7.6.1. Institut de la gestion déléguée (IGD)

- M. François Bergère, délégué général ;
- M. Pierre Sorbets, délégué général par intérim.

7.6.2. Association française des gestionnaires d'infrastructures ferroviaires Indépendants (AGIFI)

- M. Axel Guillemard, délégué général.

8. Acteurs académiques

- M. Stéphane Saussier, directeur de la chaire des PPP à l'institut d'administration des entreprises (IAE) Paris Sorbonne ;
- M. François Lichère, professeur agrégé de droit public à l'université Jean Moulin Lyon 3 et directeur de la Chaire de droit des contrats publics ;
- M. Frédéric Marty, chargé de recherche au centre national de la recherche scientifique (CNRS) ;
- M. David Martimort, professeur d'économie à l'école d'économie de Toulouse.

9. Personnalités qualifiées

- M. Christophe Beaulinet, inspecteur général des finances ;
- Mme Valérie Champagne, inspectrice générale des finances ;
- M. Hippolyte d'Albis, inspecteur général des finances ;
- M. Thierry Dallard, ancien président du Directoire de la Société du Grand Paris ;
- M. Noël de Saint-Pulgent, inspecteur général des finances honoraire ;
- Mme Pascale Dugos, inspectrice générale des finances ;
- M. Gilles Lara-Adélaïde, inspecteur général des finances ;
- M. Frédéric Lavenir, inspecteur général des finances ;
- Mme Marie-Christine Lepetit, inspectrice générale des finances ;
- Mme Anne Paugam, inspectrice générale des finances ;
- M. Julien Senèze, inspecteur général des finances, chef de la mission d'audit interne des ministères économiques et financiers.

PIÈCE JOINTE

Lettre de mission

Pièce jointe

MINISTÈRE
DE L'ÉCONOMIE,
DES FINANCES
ET DE LA SOUVERAINETÉ
INDUSTRIELLE ET NUMÉRIQUE

Liberté
Égalité
Fraternité

LE MINISTRE

Paris, le 18 MARS 2024

Nos références : MEFI-D24-02527

NOTE

à

Madame Catherine Sueur
Cheffe du service de l'Inspection générale des finances

Objet : mission d'évaluation des contrats et marchés de partenariat.

L'année 2024 est celle des vingt ans de l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 qui a introduit en droit français les contrats de partenariat. Ces contrats permettent à une personne publique de demander à un tiers de réaliser un investissement pour son compte, mais aussi de financer cet investissement, la personne publique rémunérant ensuite le tiers au travers d'un loyer ou d'une redevance lissée sur une durée longue. Cette ordonnance a été intégrée au code de la commande publique en 2015, ces contrats étant désormais renommés marchés de partenariat.

Ce montage juridique et financier a été utilisé plusieurs centaines de fois depuis 2004, notamment pour la réalisation de bâtiments publics tels que des universités, des prisons, des palais de justice ou des infrastructures de transport comme les routes ou les voies ferrées.

Il fait l'objet de débats sur son coût, sa complexité et son efficacité, notamment en termes de gestion des risques et de respect des délais, relevés dans plusieurs travaux d'évaluation de l'Inspection générale des finances ou de la Cour des comptes, sans qu'une véritable évaluation ex post n'ait été réalisée à ce jour.

Madame Catherine SUEUR
Cheffe du service de l'Inspection générale des finances

139 rue de Bercy
75572 Paris Cedex 12

Le Bureau des cabinets des ministères économiques et financiers met en œuvre un traitement automatisé d'informations nominatives dans le cadre de la prise en charge de la correspondance à laquelle fait suite le présent courrier. Conformément aux articles 34 à 36 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, toute personne concernée bénéficie d'un droit d'accès et de rectification à ses informations nominatives. Ce droit s'exerce par courrier au ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique - Bureau des cabinets - Pôle PCS - Télédoc 181 - 139 rue de Bercy 75572 PARIS Cedex 12

Or, le financement privé de l'investissement public fait aujourd'hui l'objet d'une attention nouvelle, en particulier dans le contexte de la transition écologique et les investissements publics très significatifs qui lui sont associés. En effet, le financement budgétaire de l'ensemble de ces investissements apparaît peu probable et la mobilisation du financement privé apparaît comme l'un des moyens pour lisser leur coût pour le secteur public. En ce sens, la loi n° 2023-222 du 30 mars 2023 a facilité et a simplifié le recours à ce type de financement en créant un nouveau marché global de performance à paiement différé, ou à tiers financement, pour réaliser les projets de rénovation énergétique des bâtiments publics.

Dans ce contexte, nous vous demandons de conduire une mission d'évaluation des contrats et des marchés de partenariat. Cette étude est nécessaire pour déterminer une doctrine d'usage claire de cet outil par l'État et, le cas échéant, l'ensemble des personnes publiques.

Cette évaluation pourra reposer sur un échantillon large de projets d'investissement publics, mis en œuvre en contrat ou marché de partenariat, d'une part, et au moyen des autres montages à la disposition des personnes publiques (marchés publics classiques, marchés globaux, concessions), d'autre part, afin d'identifier dans quels cas les performances attendues ont été les mieux atteintes.

L'analyse portera, en fonction des données récupérables, sur des investissements conduits dans des secteurs où l'ensemble des montages, y compris le contrat/marché de partenariat, ont été mobilisés, sur une période de temps rapprochée, par une même catégorie de porteurs de projets publics et pour une typologie de projets homogènes.

À cet égard, certains secteurs pourront être privilégiés comme (I) l'enseignement supérieur et la recherche, où le plan Campus lancé en 2008 a permis aux universités de conduire de nombreux projets à la fois en contrats de partenariat et en maîtrise d'ouvrage publique, (II) le secteur pénitentiaire où des programmes de construction de prisons, selon tout type de montages, ont été conduits dans les années 2000 et (III) le secteur ferroviaire, dans lequel des lignes à grande vitesse ont été construites en concession, en contrat de partenariat et en maîtrise d'ouvrage publique. Une attention particulière pourra être portée à l'enjeu de la rénovation énergétique des bâtiments.

Cette étude pourra notamment intégrer les critères suivants : (I) le coût global du projet et son évolution (variation des coûts entre la signature du contrat et les coûts constatés en cours d'exécution, coût d'exploitation), (II) les délais de réalisation du projet et leur respect (délais de passation des contrats, délais de conception et de réalisation des travaux, retards constatés), (III) l'atteinte des indicateurs de performance (analyse en cycle de vie, maintien des ouvrages dans le temps, performance énergétique), (IV) le coût du risque selon le montage utilisé, (V) les moyens mis en place pour assurer le suivi du projet (nombre d'équivalent temps plein mobilisés par la personne publique, frais de conseil).

L'évaluation conduite s'attachera à établir le lien entre le montage utilisé et les éventuelles difficultés rencontrées dans le cadre de l'exécution du projet, notamment en cas de modifications demandées par la personne publique. Elle formulera également des recommandations sur les modalités de recensement et de suivi des contrats globaux ; marchés globaux, marchés de partenariat et concessions, par l'administration.

Enfin, la mission identifiera sur la base de cette étude et des données collectées, une doctrine d'emploi présentant les caractéristiques des projets qui permettent un recours optimal au marché de partenariat.

Vous pourrez vous appuyer sur la direction générale de l'Enseignement supérieur et de l'Insertion professionnelle, la direction de l'Administration pénitentiaire, la direction générale des Infrastructures, des Transports et des Mobilités, la direction du Budget, la direction générale du Trésor et la direction des Affaires juridiques du ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique. Vous conduirez également un travail de collecte des données nécessaires à cette mission auprès des établissements d'enseignement supérieur et de recherche concernés, de l'Agence publique pour l'immobilier de la justice et de SNCF Réseau ainsi que, le cas échéant, d'autres porteurs publics de projets.

Je vous saurais gré de me remettre votre analyse dans un délai de cinq mois.

Bruno LE MAIRE