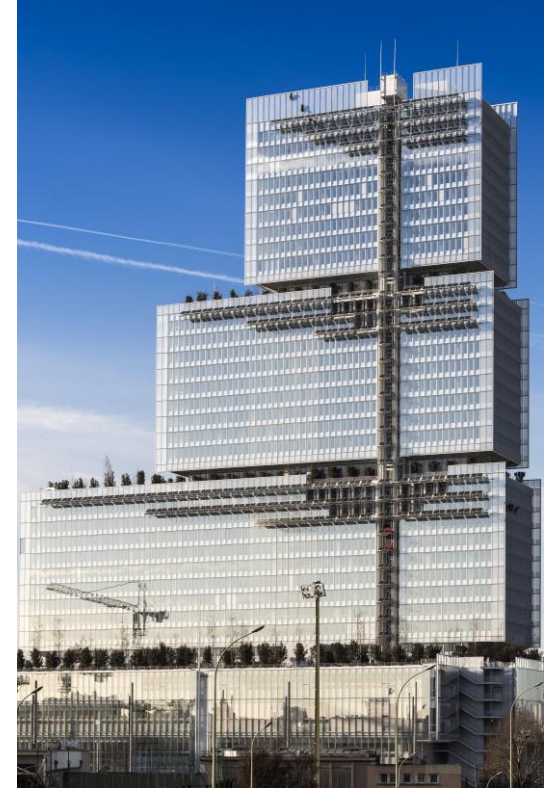




**MINISTÈRE
DE L'ÉCONOMIE
DES FINANCES
ET DE LA RELANCE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Direction générale du Trésor



« Boîte à outils » de la commande publique pour la réalisation et la gestion d'infrastructures publiques

Présentation et doctrine d'emploi des différents montages

Sommaire

1. Introduction

2. Présentation des montages

- Le marché public « de droit commun »
- Le marché public global de performances
- Le marché de partenariat
- La concession

3. Comparaison multicritères des montages

4. Doctrine d'emploi

1. Introduction

Grands principes

- Principes généraux du droit de la commande publique
 - Transparence
 - Égalité de traitement
 - Liberté d'accès

- Principes applicables à tous les contrats, sauf exceptions (en général sans objet pour la réalisation et la gestion d'une infrastructure)

- Principes posés tant par la CJUE que le Conseil constitutionnel

- Respect des principes assurés par les appels d'offres et la durée limitée des contrats

Un cadre juridique européen et national

- ❑ Droit de la commande publique résulte :
 - Du droit européen:
 - Principes généraux déduits des traités (égalité, transparence)
 - 3 directives
 - Un règlement spécifique pour les services de transports (règlement OSP)
 - Du droit national
 - Principes généraux
 - Code de la commande publique depuis 2019 + 22 arrêtés et avis d'application

- ❑ Principales particularités nationales:
 - Principe de l'allotissement:
 - Division des prestations par composante (conception/construction/maintenance)
 - Division de la composante construction « par corps d'état »

 - Interdiction du paiement différé

Echelle d'externalisation

- ❑ La boîte à outils de la commande publique correspond schématiquement à une échelle d'externalisation, c'est-à-dire le choix entre faire ou « faire faire » :
 - **Marché public** : contrat de fourniture, de travaux ou de service pour une activité gérée en régie ou externalisation de services simples
 - **Marché global** : contrat de conception/réalisation/maintenance d'un ouvrage (logique de facility management en coût complet)
 - **Marché de partenariat** : marché global de conception/réalisation/maintenance/exploitation d'un ouvrage avec l'externalisation de tout ou partie du financement
 - **Concession** : externalisation complète d'une activité de service public (financement compris) et d'une part substantielle du risque de demande

Approche comparative

	Conception	Réalisation	Maintenance	Financement	Exploitation commerciale avec risque trafic
La maîtrise d'ouvrage publique	Responsabilité de la personne publique	Responsabilité de la personne publique	Responsabilité de la personne publique	Responsabilité de la personne publique	Responsabilité de la personne publique
Le marché public global de performance	Responsabilité de la personne privée	Responsabilité de la personne privée	Responsabilité de la personne privée	Responsabilité de la personne publique	Responsabilité de la personne publique
Le marché de partenariat	Responsabilité de la personne privée	Responsabilité de la personne privée	Responsabilité de la personne privée	Responsabilité de la personne privée	Responsabilité de la personne publique
La concession	Responsabilité de la personne privée	Responsabilité de la personne privée	Responsabilité de la personne privée	Responsabilité de la personne privée	Responsabilité de la personne privée



Responsabilité de la personne publique

Responsabilité de la personne privée

2. Présentation des montages

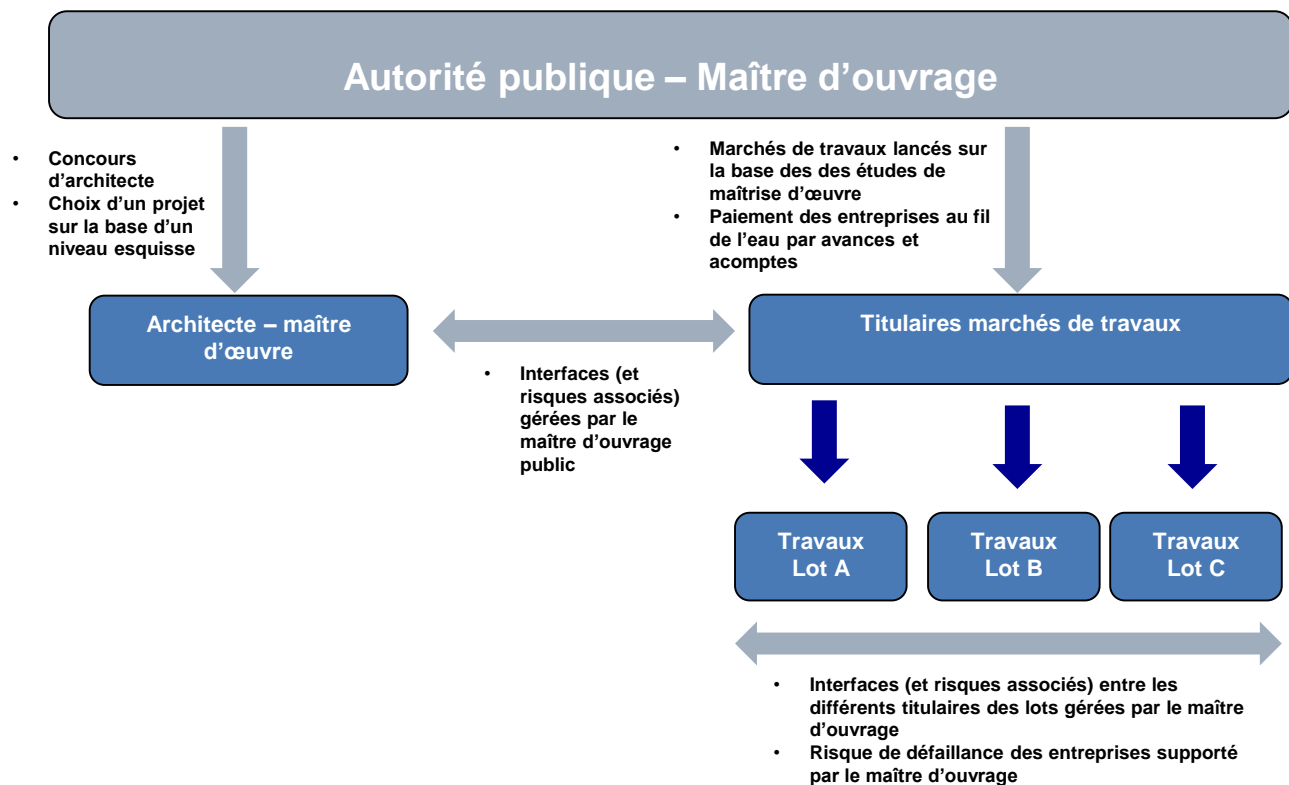
2.1. Marché public « de droit commun »

Principales caractéristiques

- ❑ Contrat le plus usuel (environ 160.000 contrats par an pour 90Mds€)

- ❑ Principales caractéristiques:
 - Acheteur public « maître d'ouvrage »
 - Concours d'architecture pour les prestations de conception
 - Allotissement obligatoire: conception, construction et maintenance séparées, construction elle-même allotie par corps d'état
 - Exceptions à l'allotissement interprétées très restrictivement par le Conseil d'Etat (ex. une économie de 2% ne suffit pas)
 - Paiement des entreprises au fil de l'eau par avances et acomptes
 - Interdiction du paiement différé: dernier paiement à la livraison d'un ouvrage (paiement des services peut être étalé au fur et à mesure de leur réalisation)

Schéma du montage



Principales caractéristiques

Une longue tradition de la maîtrise d'ouvrage publique avec des fortunes diverses



LGV Rhônes-Alpes

Coût initial: 1272 M€
Coût final: 1261 M€
Retard : Aucun

Principaux motifs de succès:

- Pas de modifications majeures entre le dossier d'approbation ministérielle et la réalisation de l'investissement
- Organisation mise en place pour répondre à la contrainte de livraison du tronçon pour les Jeux Olympiques d'hiver de 1992.



Philharmonie de Paris

Coût initial: 173 M€
Coût final: 534 M€
Retard : 2 ans

Principaux motifs de dérapage:

- Sous-chiffrage du projet initial pour obtenir l'autorisation du lancement du projet
- Arrêt de chantier de 13 mois lié à un problème de financement public
- Nombreuses réclamations en cours de chantier (notamment du fait de l'inflation du cours de l'acier)



Route des Tamarins – La Réunion

Coût initial: 635 M€
Coût final: 1 091 M€
Retard : 6 mois

Principaux motifs de dérapage:

- Sous-évaluation du coût des travaux au niveau des études,
- Modifications du programme en cours de réalisation
- Pression concurrentielle faible due au caractère insulaire du projet (non-anticipé dans le coût initial)

Avantages et inconvénients

Avantages	Inconvénients
<ul style="list-style-type: none">• Outil simple et adapté aux achats courants• Modalités de passation bien connues des personnes publiques• L'allotissement des marchés de travaux permet un accès direct des PME à la commande publique (et non en sous-traitance comme dans les contrats globaux)• Absence de contrat global permettant une remise en concurrence régulière des marchés de service pour la maintenance (tous les 4 ans environ)• Projets financés via des financements publics (maîtrise des coûts de financement)• Souplesse des évolutions en cours de chantier	<ul style="list-style-type: none">• Obligation d'allotissement des marchés (conception, marchés de travaux, marché d'entretien/maintenance) ne permettant pas une approche en coût global et une contractualisation d'objectifs de performance en exploitation sur la durée de vie de l'ouvrage• Choix du projet architectural sur la base d'une esquisse à l'issu de la procédure de concours ne permettant pas une négociation.• Risques de maîtrise d'ouvrage portés par la personne publique (autorisations, défaillances d'entreprise, interfaces)• Intérêts divergents des parties: 1) le maître d'ouvrage tient d'abord au respect de son programme, aux coûts et aux délais, 2) le maître d'œuvre tient à ce que l'ouvrage réalisé soit le plus fidèle à sa conception, et 3) les entreprises de travaux cherchent avant tout à maintenir leur marge, quitte à tirer parti de chaque évolution du projet pour réclamer des compensations• Interdiction du paiement différé (Paiement des entreprises au fil de l'eau par avances et acomptes)

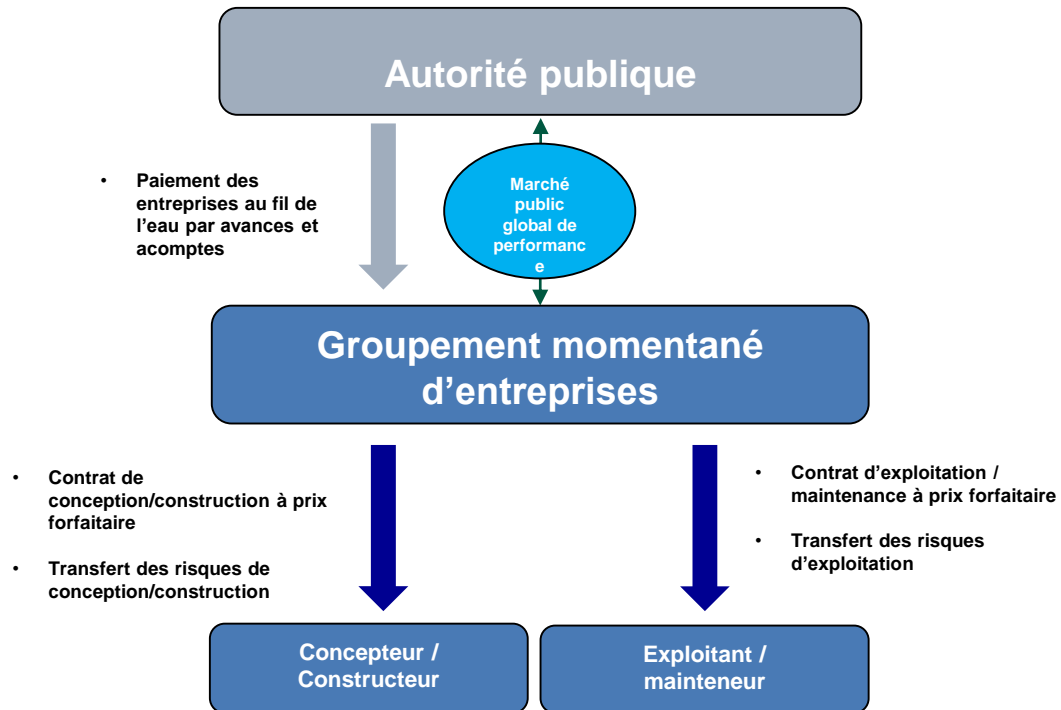
2.2. Marché public global de performance

Principales caractéristiques

- ❑ Le dernier né des outils de la commande publique (2015)

- ❑ Principales caractéristiques:
 - Acheteur public « maître d'ouvrage »
 - Contrat unique associant la conception/réalisation et l'entretien-maintenance d'un ouvrage
 - Nécessité de définir et d'intégrer des objectifs chiffrés de performance (niveau d'activité, qualité de service, efficacité énergétique) pour pouvoir recourir à ce type de contrat
 - Paiement des entreprises au fil de l'eau par avances et acomptes
 - Interdiction du paiement différé: dernier paiement à la livraison d'un ouvrage (paiement des services peut être étalé au fur et à mesure de leur réalisation)

Schéma du montage



Principales caractéristiques



Rénovation et performance énergétique des bâtiments publics

- Développement des contrats de performance énergétique (marché public global de performance et des objectifs en terme de réduction des consommations)



Bâtiments administratifs et d'enseignement

Mode contractuel souvent utilisé par les porteurs de projet privilégiant un financement public pour la réalisation d'équipements (notamment l'Etat et ses établissements):

- Plusieurs opérations universitaires
- Plan « Cités Administratives » de l'Etat



Transport

Si ce montage a d'abord été utilisé pour des opérations bâties, il se développe aujourd'hui dans d'autres secteurs:

- 3^{ème} ligne de métro de Toulouse (appel d'offre en cours)

Un mode contractuel récent se développant d'abord dans le secteur bâtie

Compte tenu de création récente de cet outil, il est trop tôt pour bénéficier d'un retour d'expérience probant sur ce mode contractuel

Avantages et inconvénients

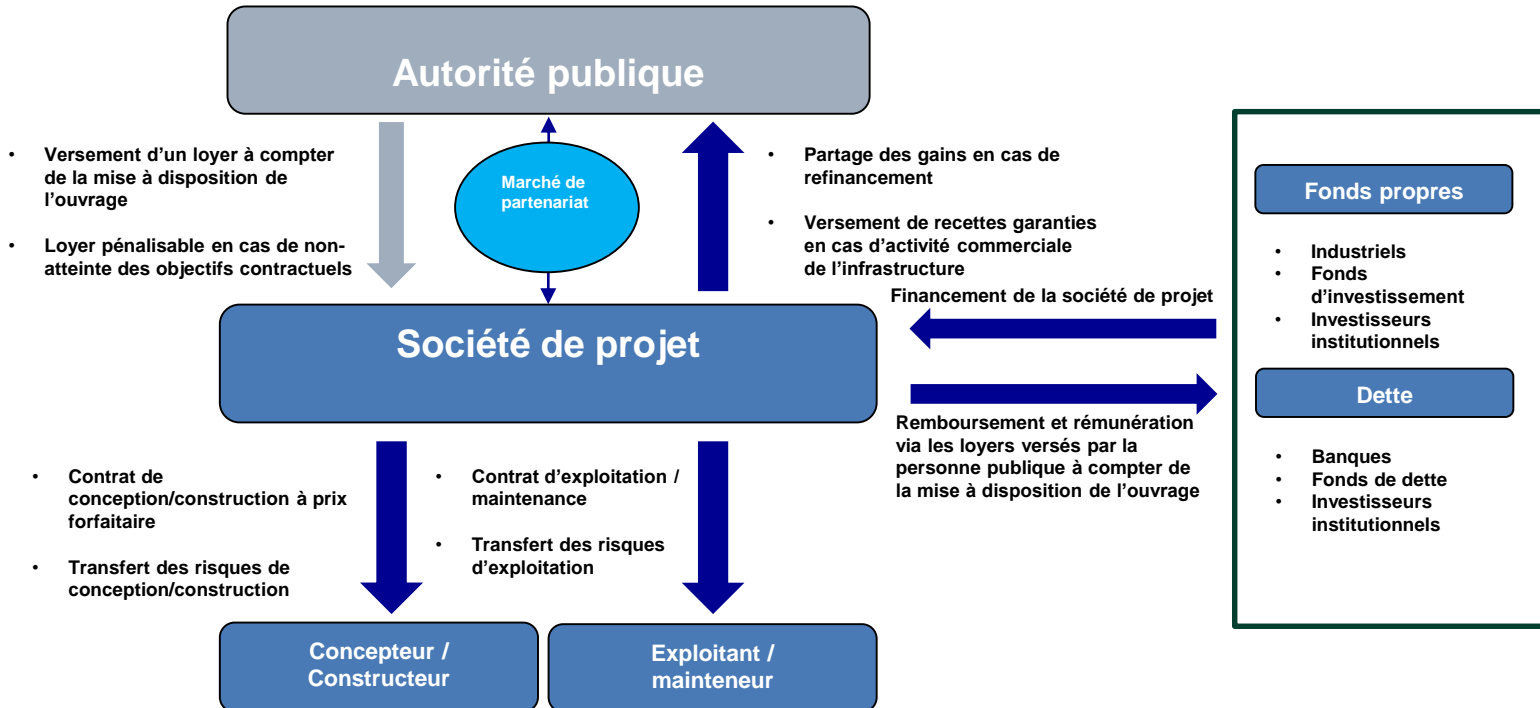
Avantages	Inconvénients
<ul style="list-style-type: none">• Marché unique de conception / réalisation/entretien/maintenance permettant une approche performantielle et en coût global• Mise en œuvre d'une procédure de dialogue compétitif devant permettre d'optimiser le projet en fonction des besoins de l'acheteur• Rémunération des prestations d'exploitation et de maintenance liée à l'atteinte d'objectifs de performance définis dans le marché• Financement public (optimisation du coût du financement)	<ul style="list-style-type: none">• Interdiction du paiement différé (paiement des entreprises au fil de l'eau par avances et acomptes)• Même s'il s'agit d'un contrat global, la personne publique reste le maître d'ouvrage et supporte les risques qui en découlent (dont l'identification est complexe)• Risque juridique à retenir une durée d'exploitation trop longue: principe de remise en concurrence périodique de l'exploitant/mainteneur ne permettant pas d'avoir une approche en coût complet sur le cycle de vie de l'infrastructure• Intégration de recettes annexes dans le périmètre du marché (activités annexes, valorisation du domaine) non prévue dans les textes

2.3. Marché de partenariat

Principales caractéristiques

- ❑ Principales caractéristiques:
 - Contrat unique associant le plus souvent la conception, la construction, le financement privé et l'exploitation technique d'un ouvrage
 - le périmètre minimum obligatoire porte sur la construction et tout ou partie du financement, le périmètre maximal peut aller jusqu'à l'exploitation commerciale (sans transfert significatif du risque de demande)
 - Maîtrise d'ouvrage transférée à l'opérateur privé
 - Paiement sous la forme d'un loyer à compter de la mise à disposition effective de l'ouvrage
 - Montage contractuel dérogatoire nécessitant, préalablement au lancement de la procédure, la réalisation d'une évaluation préalable du mode de réalisation (instruite par Fin Infra) et d'une étude de soutenabilité budgétaire (instruite par la DB / DGFIP)
 - Légimité conditionnée à la démonstration de ce que le contrat présente un bilan plus favorable que les autres montages possibles, notamment au plan financier

Schéma du montage



Principales caractéristiques



Eclairage public

Près de 40% des PPP signés sont des contrats portant sur la rénovation des réseaux d'éclairage public.

Ce type de montage global correspond bien aux objectifs ambitieux et mesurables de réduction des consommations énergétiques sur des périodes assez longues (10-15 ans)



Secteur bâtimentaire

Le secteur bâtimentaire représente **près de 30% des PPP** signés en France:

- **Prisons, Palais de justice (TGI de Paris)**
- **Bâtiments administratifs (ex: Balard)**
- **Hôpitaux**
- **Ecoles, collèges, lycées**
- **Enseignement supérieur:** universités (Plan campus) et grandes écoles (ENS, CentralSupélec...)



Equipements culturels et sportifs

- **Stades:** stade Vélodrome de Marseille, stade Pierre Mauroy de Lille, Matmut Atlantiques à Bordeaux, Allianz Riviera à Nice
- **Salles de spectacles:** la Seine Musicale sur l'île Seguin
- **Parcs des expositions**



Secteur du transport

Si ce secteur ne représente que 7% des contrats signés, le montant de ces contrats représente en volume plus de 35% du montant total des PPP signés:

- **Infrastructures ferroviaires:** LGV Bretagne Pays de la Loire, Contournement Nîmes-Montpellier
- **Infrastructure routière:** rocade L2 (Marseille), contournements routiers

Avantages et inconvénients

Avantages	Inconvénients
<ul style="list-style-type: none">• Contrat unique de conception/réalisation, financement, entretien, maintenance permettant une approche en coût global sur une durée de contrat longue avec le partenaire privé et d'en transférer le risque correspondant• Maîtrise d'ouvrage privée gérant les risques liés à l'obtention des autorisations, aux interfaces, aux défaillances d'entreprises, aux coûts et délais.• Présence de financeurs privés assurant un monitoring du projet et une saine gestion des demandes de modification (évaluation des impacts et mise en place préalable et systématique du financement le cas échéant)• Paiement à compter de la date effective de mise à disposition => incitation forte sur le constructeur à tenir les délais au risque de subir une double sanctions (pénalités due au retard et frais financiers intercalaires du fait d'un décalage de remboursement des prêteurs)• Possibilité d'intégrer une activité commerciale génératrice de recettes dans le périmètre du contrat pour optimiser le coût global du projet	<ul style="list-style-type: none">• Coût de financement plus élevé qu'un financement public direct: coût du financement plus élevé qu'un financement public => spread d'environ 50 bps entre un financement direct et une dette cédée acceptée (cession Dailly portant sur prêt de 85% de la dette), présence de fonds propres [5-10]% rémunérés à [8-10]%• Création de nouvelles dépenses obligatoires sur le long terme en sanctuarisant les dépenses d'entretien-maintenance sur le long terme (inconvenient d'un point de vue du pilotage budgétaire mais avantage d'un point de vue patrimoniale avec l'optimisation du coût global de l'actif)• Rigidité du contrat concernant le programme à réaliser et sur les modifications/évolutions de l'infrastructure en période d'exploitation: nécessité d'anticiper en amont dès la rédaction du programme les éventuelles évolutions du projet• Complexité de gestion au quotidien du fait de la présence de prêteurs externes

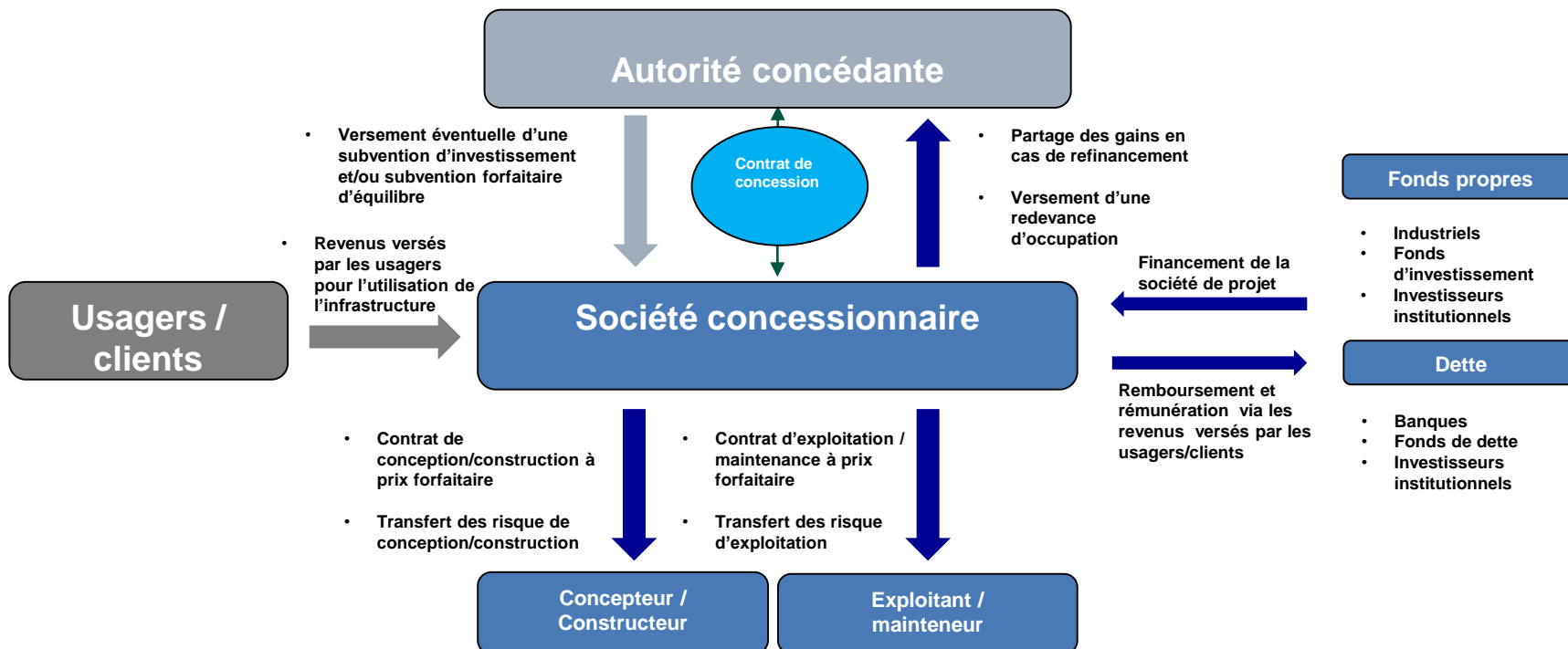
2.3. Concession

Principales caractéristiques

□ Principales caractéristiques:

- Contrat unique associant la conception, la construction, le financement, l'exploitation technique et commerciale d'un ouvrage
- Maîtrise d'ouvrage transférée à l'opérateur privé
- Une part substantielle du risque d'exploitation doit être transférée au concessionnaire
- Le Concessionnaire finance et exploite l'infrastructure à ses risques et périls sur la durée du contrat : remboursement de l'investissement initial et couverture des différentes charges (charges financières et fiscales, exploitation-maintenance, Gros Entretien Renouvellement et charges de personnel et sa rémunération) par les revenus tirés de l'exploitation commerciale (paiement par l'utilisateur)
- Durée de la concession définie en fonction de la durée d'amortissement des investissements réalisés

Schéma du montage



Principales caractéristiques



Secteur du transport

- **Secteur autoroutier:** les autoroutes représentent de loin le 1er actif de transport concédé (9 112 km concédés)
- **Secteur du transport collectif**
- **Parkings**
- **Secteur ferroviaire:** exemple de la LGV SEA (7,9 Mds €, 320km)



Secteur de l'eau / l'assainissement / traitement des déchets

- **Eau potable et assainissement:** réseau de distribution, usine de traitement des eaux usées...
- **Collecte et traitement des déchets:** incinérateurs



Secteur de l'énergie / télécommunication

- **Réseaux de distribution**
- **Réseaux de chaleur**
- **Barrages**
- **Réseaux très haut-débit**



Secteur restauration scolaire / petite enfance

- **Restauration scolaire**
- **Crèches**

Avantages et inconvénients

Avantages	Inconvénients
<ul style="list-style-type: none">• Contrat unique de conception/réalisation, financement, entretien, maintenance permettant une approche en coût global sur une durée longue de contrat avec le concessionnaire et d'en transférer le risque correspondant• Maîtrise d'ouvrage privée gérant les risques liés à l'obtention des autorisations, aux interfaces, aux défaillances d'entreprises, aux coûts et délais.• Présence de financeurs privés assurant un monitoring du projet et une saine gestion des demandes de modification• Risques d'exploitation transférés au concessionnaire (risque de fréquentation, engagement de performances avec pénalités associées)• Projet non-consolidé dans la dette de l'autorité concédante si l'investissement est majoritairement financé par le concessionnaire privé (subventions d'investissement inférieures à 50% du coût du projet)	<ul style="list-style-type: none">• Coût de financement plus élevé qu'un financement public direct: fonds propre représentant [25-30]% du besoin de financement rémunérés entre 8 et 13% selon le profil de risque de l'infrastructure et une dette à risque projet• L'autorité concédante se prive de la faculté de moduler les tarifs pratiqués au cours de contrat: le business plan du concessionnaire repose sur un prix contractualisé et payé par l'utilisateur. L'autorité concédante ne pourra par exemple pas demander au concessionnaire de baisser ses tarifs, sauf à l'indemniser du manque à gagner de manière à maintenir l'équilibre économique de la concession• Risque juridique de requalification en marché en cas d'un niveau de subvention du projet trop important

3. Comparaison multicritères des montages

Approche comparative

	Loi MOP	Marché public global de performance	Marché de partenariat	Concession
Conditions d'éligibilité d'un projet à ce montage	<ul style="list-style-type: none"> • Tout type de projet d'investissement public • Aucune condition préalable pour recourir à ce montage 	<ul style="list-style-type: none"> • Le projet d'investissement doit intégrer des objectifs chiffrés de performance (niveau d'activité, qualité de service, efficacité énergétique) 	<ul style="list-style-type: none"> • La valeur du marché sur la durée du contrat doit être supérieur à 10 M€ (seuils spécifiques de 2 M€ pour les projet de performance énergétique et de 5 M€ pour les réseaux) • Nécessité de démontrer que le montage est plus favorable que les autres notamment au plan financier (caractère dérogatoire du MP) 	<ul style="list-style-type: none"> • Projets générant des revenus (principe du paiement par l'utilisateur) • Une part substantielle du risque d'exploitation doit être transférée au partenaire
Périmètre des missions confiées au titulaire	<ul style="list-style-type: none"> • Allotissement des prestations: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Marché de maîtrise d'œuvre pour la conception ✓ Marchés de travaux pour chaque lot technique ✓ Marchés de service en exploitation 	<ul style="list-style-type: none"> • Contrat global intégrant la conception, la construction/rénovation, l'exploitation technique d'un ouvrage • Fragilité juridique à intégrer l'exploitation commerciale dans un même contrat => la pratique est donc de passer un second marché 	<ul style="list-style-type: none"> • Contrat global intégrant la conception, la construction/rénovation, tout ou partie du financement, l'exploitation technique et commerciale d'un ouvrage • Le périmètre minimum porte sur la construction et tout ou partie du financement • Possibilité d'intégrer la valorisation d'activités annexes/ valorisation foncière pour réduire le loyer payé par l'autorité publique 	<ul style="list-style-type: none"> • Contrat global intégrant la conception, la construction/rénovation, tout ou partie du financement, l'exploitation technique et commerciale d'un ouvrage

Approche comparative

	Loi MOP	Marché public global de performance	Marché de partenariat	Concession
Motivations des porteurs de projets publics à recourir à ce type de montage	<ul style="list-style-type: none"> Parfaite connaissance du montage (habitudes) Equipe de maîtrise d'ouvrage constituée pour les gros acheteurs et souhait de « garder la main » sur le projet Procédure de concours permettant de choisir son projet architectural (choix plus large que dans les contrats globaux) 	<ul style="list-style-type: none"> Externalisation des principales missions de maître d'ouvrage à un groupement momentané d'entreprises (même si juridiquement l'acheteur public reste maître d'ouvrage) 	<ul style="list-style-type: none"> Externalisation de la maîtrise d'ouvrage pour les « petits » acheteurs (pas de capacité) et pour les « gros » acheteurs ayant déjà un plan de charge saturé Volonté de contractualiser le coût et les délais de mise à disposition Recherche d'externalisation de tout ou partie du financement du projet pour différer l'impact du projet sur le budget 	<ul style="list-style-type: none"> Montage pratiqué de longue date par les acheteurs pour des projets générant des revenus Volonté d'externaliser la totalité du projet à un opérateur dont c'est le cœur de métier (contrairement à l'autorité publique) Projet non-consolidé dans les comptes de l' autorité publique concédante (si niveau de subventionnement public est inférieur à 50% du coût du projet)
Modalités de financement et de rémunération	<ul style="list-style-type: none"> Paiements des prestations sous forme d'avances et d'acomptes Financement 100% public Interdiction du paiement différé 	<ul style="list-style-type: none"> Paiements des prestations sous forme d'avances et d'acomptes Financement 100% public Interdiction du paiement différé 	<ul style="list-style-type: none"> Financement de tout ou partie de l'investissement par le titulaire du contrat Paiements sous forme de loyer à compter de la mise à disposition de l'ouvrage 	<ul style="list-style-type: none"> Financement de tout ou partie de l'investissement par le concessionnaire Rémunération du concessionnaire par les flux de revenus du projet

Approche comparative

	Loi MOP	Marché public global de performance	Marché de partenariat	Concession
Respect des délais	<ul style="list-style-type: none"> Des pénalités peuvent être prévues dans les marchés de travaux Le maître d'ouvrage public n'est pas toujours en mesure d'appliquer les pénalités de retard dans le cas d'entreprises en difficultés financières La diversité des procédures et des prestataires génère un risque accru de dérapage des délais (planification des tâches et gestion des interfaces) 	<ul style="list-style-type: none"> Des pénalités de retard sont prévues dans le contrat Les premiers retours de ces marchés globaux à paiement public montrent que les délais sont globalement mieux tenus qu'en loi MOP 	<ul style="list-style-type: none"> La maîtrise des délais est un enjeu majeur pour le titulaire puisqu'il ne commence à être payé qu'à compter de la mise à disposition de l'ouvrage Transfert du risque de construction au titulaire qui l'oblige à mettre en place des mesures lui permettant de tenir les délais (dans le cas contraire, application de pénalités prévues au contrat et prise en charge de tous les surcoûts directs et indirects liés au retard) Les études disponibles montrent que les délais sont très majoritairement tenus en marché de partenariat 	<ul style="list-style-type: none"> La maîtrise des délais est un enjeu majeur pour le titulaire puisqu'il ne commence à générer des revenus qu'à compter de la mise en service de l'ouvrage (« monitoring » des délais par les investisseurs et prêteurs) Application par l'autorité concédante de pénalités de retard en cas de non respect fautif des délais

Approche comparative

	Loi MOP	Marché public global de performance	Marché de partenariat	Concession
Respect des coûts (du point de vue de la personne publique)	Aucun montage ne permet intrinsèquement de garantir le respect des coûts d'un projet. Le contrat global à prix forfaitaire, alliant à minima la conception et la construction, semble néanmoins permettre d'atténuer le risque de dérive pour la personne publique La répartition de la prise en charge de ces surcoûts est néanmoins différente d'un montage à l'autre			
	<ul style="list-style-type: none"> • Problématique d'absence de base de données et d'études spécifiques permettant de mesurer la performance du montage • Les rapports d'audit des projets montrent que les surcoûts supportés par la personne publique en tant que maître d'ouvrage sont principalement dus: <ul style="list-style-type: none"> ✓ A une sous-estimation du coût initial du projet ✓ A la non-stabilisation du programme entraînant de nombreuses modifications en cours de travaux ✓ A la gestion des interfaces entre la maîtrise d'œuvre et les titulaires des marchés de travaux 	<ul style="list-style-type: none"> • Engagement sur un prix forfaitaire révisable sur la base d'un panier d'indices d'évolution des prix contractualisés • Le contrat global (alliant conception/construction) permet d'associer le constructeur au projet architectural et donc de diminuer le risque de surcoûts 	<ul style="list-style-type: none"> • Engagement ferme et forfaitaire du titulaire du contrat sur les coûts • Du point de la personne publique, le respect des coûts est le plus souvent atteint mais cela ne signifie pas pour autant que le coût du projet a été respecté: certaines opérations emblématiques se sont caractérisées par des surcoûts non négligeables supportés par le constructeur • les surcoûts pour la personne publique constatés dans certains projets sont très majoritairement dus aux demandes de modifications de la personne publique en cours d'exécution 	<ul style="list-style-type: none"> • Le concessionnaire assure à ses risques et périls les risques de construction • Le concessionnaire assume les surcoûts de construction

Approche comparative

	Loi MOP	Marché public global de performance	Marché de partenariat	Concession
Respect des coûts (du point de vue de la personne publique)	Aucun montage ne permet intrinsèquement de garantir le respect des coûts d'un projet. Le contrat global à prix forfaitaire, alliant à minima la conception et la construction, semble néanmoins permettre d'atténuer le risque de dérive pour la personne publique La répartition de la prise en charge de ces surcoûts est néanmoins différente d'un montage à l'autre			
	<ul style="list-style-type: none"> • Problématique d'absence de base de données et d'études spécifiques permettant de mesurer la performance du montage • Les rapports d'audit des projets montrent que les surcoûts supportés par la personne publique en tant que maître d'ouvrage sont principalement dus: <ul style="list-style-type: none"> ✓ A une sous-estimation du coût initial du projet ✓ A la non-stabilisation du programme entraînant de nombreuses modifications en cours de travaux ✓ A la gestion des interfaces entre la maîtrise d'œuvre et les titulaires des marchés de travaux 	<ul style="list-style-type: none"> • Engagement sur un prix forfaitaire révisable sur la base d'un panier d'indices d'évolution des prix contractualisés • Le contrat global (alliant conception/construction) permet d'associer le constructeur au projet architectural et donc de diminuer le risque de surcoûts 	<ul style="list-style-type: none"> • Engagement ferme et forfaitaire du titulaire du contrat sur les coûts • Du point de la personne publique, le respect des coûts est le plus souvent atteint mais cela ne signifie pas pour autant que le coût du projet a été respecté: certaines opérations emblématiques se sont caractérisées par des surcoûts non négligeables supportés par le constructeur • les surcoûts pour la personne publique constatés dans certains projets sont très majoritairement dus aux demandes de modifications de la personne publique en cours d'exécution 	<ul style="list-style-type: none"> • Le concessionnaire assure à ses risques et périls les risques de construction • Le concessionnaire assume les surcoûts de construction

Approche comparative

	Loi MOP	Marché public global de performance	Marché de partenariat	Concession
Consolidation dans la dette maastrichtienne de l'Etat	<ul style="list-style-type: none"> Consolidation de l'intégralité du coût d'investissement du projet 	<ul style="list-style-type: none"> Consolidation de l'intégralité du coût d'investissement du projet 	<ul style="list-style-type: none"> Consolidation de l'intégralité du coût d'investissement du projet Possibilité de rendre des projets déconsolidant notamment si: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Les risques de construction sont transférés au cocontractant privé ; ✓ Une indisponibilité nulle conduit à un paiement nul (« zero availability, zero payment ») ; ✓ Le financement public (en ce compris les garanties) est minoritaire ; ✓ Les recettes tirées de l'infrastructure sont inférieures à 50% des loyers payés au cocontractant ; ✓ Absence de garantie de remboursement de l'encours de dette en cas de fin anticipée du contrat 	<ul style="list-style-type: none"> Déconsolidation si le niveau de subvention est inférieur à 50% des coûts du projet Au-delà de ce seuil, consolidation dans la dette publique

4. Doctrine d'emploi des montages

Questions préalables à se poser pour le choix d'un montage

- ❑ Principales questions préalables au choix du montage à se poser par le porteur de projet:
 - Quels sont les objectifs de la personne publique : qualité architecturale, respect des délais, respect des coûts d'investissement, respect du coût global, respect des performances ?
 - Quelles sont les capacités de la personne publique en terme : de maîtrise d'ouvrage (compétences, moyens), de gestion des risques, de maîtrise des coûts et des délais
 - Quelles sont les caractéristiques de l'infrastructure : complexité du projet, maîtrise des technologies (susciter les propositions du privé vs risque d'évolution), évolutivité de l'infrastructure dans son cycle de vie
 - Le projet est-il sécable en plusieurs phases permettant d'étaler son coût budgétaire sans surcoût ou doit-il être réalisé en une fois?
 - Le porteur de projet s'estime-il capable de programmer à long terme les dépenses de maintenance et d'exploitation nécessaire?

La MOP, pour quels projets?

- ❑ Le montage en MOP est approprié pour:
 - La construction d'ouvrages simples construits de manière fréquente par un même maître d'ouvrage :
 - Le caractère « répétitif » sur des ouvrages normés (écoles, collèges, lycées...) permet d'avoir une maîtrise d'ouvrage publique qui est en capacité d'anticiper les problèmes et de mettre en place des mesures d'atténuation pour réduire les impacts sur les coûts et les délais
 - La construction d'un ouvrage de grande ampleur avec un fort risque de modifications du projet ou de son calendrier en cours d'exécution :
 - La maîtrise d'ouvrage publique est adaptée aux projets pour lesquels des évolutions sont probables en phase de construction. Le meilleur exemple est le Grand Paris Express qui n'aurait pu difficilement se faire autrement qu'en maîtrise d'ouvrage publique. Il n'aurait en effet pas pu être envisagé de modifier certains procédés industriels, le phasage ou encore le calendrier global de certaines lignes si le projet avait été réalisé dans le cadre d'un contrat global à prix forfaitaire avec des financements privés.

La MOP, pour quels projets?

- ❑ Le montage en MOP est approprié pour:
 - Les ouvrages amenés à évoluer et/ou être modifiés au cours de leur cycle de vie :
 - Certains ouvrages, en lien notamment avec le secteur de la santé et de la recherche (hôpitaux, laboratoires...) ont les activités susceptibles d'évoluer sur le cycle de vie de l'infrastructure. Pour ces types d'ouvrages, le montage en MOP semble le mieux à même de répondre aux évolutions du secteur et aux besoins des utilisateurs (les contrats globaux à financement privés sont trop rigides pour gérer ces modifications)
 - Des ouvrages pour lesquels la qualité architecturale prime sur l'approche en coût global (ouvrage « signal » ou « emblématique ») :
 - Le montage en MOP prévoit une mise en concurrence pour le choix de la maîtrise d'œuvre (ce qui n'est pas le cas dans un contrat global). Ce concours permet à la maîtrise d'ouvrage de choisir un projet parmi un large choix de projets architecturaux. Ces projets sont souvent plus ambitieux architecturalement que dans le cadre d'un contrat global car l'architecte n'est contractuellement que peu engagé sur le coût du projet (en construction et en exploitation).
 - Tous les projets présentant des incertitudes importantes ou des risques difficilement transférables à un opérateur privé (ie. faisant l'objet d'une « prime » de risque importante) :
 - Projets pour lesquels les technologies ne sont pas encore matures, projets de rénovation de monuments historiques

Le marché public global de performance, pour quels projets ?

- ❑ Le montage en MPGP est approprié pour:
 - **Les ouvrages pour lesquels le porteur de projet ne dispose pas d'une capacité de maîtrise d'ouvrage suffisante pour les réaliser en MOP:**
 - Si le porteur de projet reste maître d'ouvrage du projet, une partie de ses missions de maître d'ouvrage est transférée au groupement titulaire du marché. Le MPGP est donc un outil permettant de répondre à un porteur de projet qui, soit ne dispose pas de la capacité nécessaire pour assurer efficacement son rôle de maître d'ouvrage, soit privilégie la mobilisation de sa capacité de maîtrise d'ouvrage pour d'autres opérations menées parallèlement.
 - **Les ouvrages amenés à évoluer et/ou être modifiés au cours de leur cycle de vie :**
 - Comme en MOP, le montage en MPGP permet de mieux appréhender ces problématique d'évolutivité des ouvrages
 - **Les ouvrages amenés à évoluer et/ou être modifiés au cours de leur cycle de vie :**
 - Projets pour lequel la performance est mesurable et donc pénalisable : projets de performance énergétique, éclairage public

Le marché de partenariat, pour quels projets ?

- ❑ Le montage en marché de partenariat (MP) est approprié pour :
 - **Pour les ouvrages dont le porteur de projet souhaite une contractualisation sur le « cycle de vie » complet avec une « sanctuarisation » des coûts de maintenance :**
 - Cette logique patrimoniale implique des biens devant rester la propriété du porteur de projet sur une très longue durée, et dont la rénovation peut être particulièrement difficile ou coûteuse en cas de sous-entretien (exemple du réseau ferré ou routier compte tenu de la difficulté de rénover sous exploitation).
 - **Pour des projets d'une forte valeur socio-économique et qui ne sont pas compatibles avec la trajectoire des finances publiques :**
 - Du fait de la possibilité de « déconsolidation » offerte par les PPP, le recours au marché de partenariat offre une marge de manœuvre à la réalisation de ces infrastructures.
 - **Des ouvrages/infrastructures dont la performance est au cœur du projet**
 - Projets pour lequel la performance est mesurables et donc pénalisable : projets de performance énergétique, éclairage public









Le marché de partenariat, pour quels projets?

- ❑ Le montage en marché de partenariat (MP) est approprié pour :
 - **Des projets de collectivités publiques qui construisent et empruntent rarement :**
 - Il s'agit des collectivités qui n'ont aucun moyen de mutualiser les risques de dérives des coûts et des délais, à la différence des opérateurs. Ce PPP « clé en main », externalisant la maîtrise d'ouvrage du projet et transférant les risques, correspondait aux anciens baux emphytéotiques. C'est une spécificité française liée au nombre et à la petite taille des collectivités.
 - **Des projets d'infrastructure dont la rentabilité est incertaine (risque trafic trop important par exemple) :**
 - Dans de tels projets, le marché de partenariat, transférant le seul risque de performance au partenaire, peut être préférable à la concession. Le recours à une concession conduirait le collectivité publique à payer une prime d'incertitude









La concession, pour quels projets?

- ❑ Le montage en concession est approprié pour:
 - **Les projets pour lesquels un usager final est susceptible de payer tout ou partie des coûts du service, et pour lesquels il est possible de transférer au concessionnaire une part substantielle du risque de demande. En pratique le montage est bien adapté pour :**
 - transférer fortement un risque de demande intrinsèquement faible (exemple du secteur de l'eau, du chauffage urbain, de la restauration scolaire ou de l'exploitation d'infrastructures existantes),
 - transférer une partie d'un risque de demande fort (exemple de certaines infrastructures de transport) ou,
 - transférer la totalité d'un risque de demande quand les études prévisionnelles de trafic sont favorables et que le secteur privé est prêt à prendre le risque ou est en capacité de le mutualiser au sein d'un portefeuille plus large de concessions.
 - **Des projets d'infrastructure dont la rentabilité est incertaine (risque trafic trop important par exemple) :**
 - La concession reste aujourd'hui un montage déconsolidant au sens maastrichtien à condition que les recettes du concessionnaire proviennent majoritairement de l'exploitation commerciale de l'ouvrage

Synthèse de la doctrine d'emploi

Typologie d'ouvrage	Loi MOP	Marché public global de performance	Marché de partenariat (MP)	Concession
<p>Infrastructures sociales</p> <p>Exemple: écoles, collèges, lycées, piscines, prisons, hôpitaux...</p>	<p>Recours à la MOP si: </p> <ul style="list-style-type: none"> L'ouvrage est construit de manière fréquente (nécessité d'avoir une maîtrise d'ouvrage publique expérimentée) Le maître d'ouvrage accorde une grande importance à la qualité architecturale L'ouvrage est par nature évolutif sur son cycle de vie Projets pour lesquels le risque est difficilement transférable à un opérateur privé (ex. monument historique...) <p>Ne pas recourir à la MOP si: </p> <ul style="list-style-type: none"> Le maître d'ouvrage ne dispose pas des capacités de maîtrise d'ouvrage nécessaires, au risque d'une dérive conséquente des coûts et de délais Ouvrage exceptionnel avec un profil de risque acceptable pour un opérateur privé (contrat global) 	<p>Recours au MPPG si: </p> <ul style="list-style-type: none"> L'ouvrage n'a pas vocation à être construit de manière fréquente Faible capacité de maîtrise d'ouvrage du porteur de projet (transfert d'une partie des missions de maître d'ouvrage) La performance est au cœur du projet L'ouvrage a vocation à être modifié sur son cycle de vie <p>Ne pas recourir au MPPG si: </p> <ul style="list-style-type: none"> Le porteur de projet n'a pas de capacité de maîtrise d'ouvrage (le porteur de projet garde une partie des missions de maîtrise d'ouvrage) Le projet ne répond pas à un objectif d'atteinte d'une performance particulière (exploitation, services, énergétique..) 	<p>Recours au MP si: </p> <ul style="list-style-type: none"> Le maître d'ouvrage construit et emprunte rarement; pas de capacité de maîtrise d'ouvrage, contrat « <i>clé en main</i> » L'objectif prioritaire est la tenue et des coûts et des délais de livraison (attente financement privé) La performance est au cœur du projet Le projet nécessite un déploiement massif et rapide (ex. des centres d'équipement et d'intervention des routes) <p>Ne pas recourir au MP si: </p> <ul style="list-style-type: none"> les projets présentent un risque technologique fort ; les bâtiments sont fortement évolutifs dans le temps les bâtiments sont classés (avec des spécifications de conception ou de mise en œuvre non maîtrisées par le porteur de projet). 	<p>Recours à la concession si: </p> <ul style="list-style-type: none"> Le porteur de projet souhaite externaliser totalement la maîtrise d'ouvrage Un usager final est susceptible de payer tout ou partie du coût du service (cantine par ex.) <p>Ne pas recourir à la concession si: </p> <ul style="list-style-type: none"> le transfert du risque d'exploitation (risque de fréquentation) est trop faible : risque de requalification juridique en marché public

Synthèse de la doctrine d'emploi

Typologie d'ouvrage	Loi MOP	Marché public global de performance	Marché de partenariat (MP)	Concession
<p>Infrastructures de transport et de réseau</p> <p>Exemple: route, ferroviaire, haut-débit, éclairage public...</p>	<p>Recours à la MOP si: </p> <ul style="list-style-type: none"> L'ouvrage est construit de manière fréquente (nécessité d'avoir une maîtrise d'ouvrage publique expérimentée) L'ouvrage est lancé alors même qu'un certain nombre d'inconnues peuvent conduire à sa modification ou à son phasage (ex. Grand Paris Express) Le projet présente un risque difficilement transférable à un opérateur privé (technologie non mature par ex.) <p>Ne pas recourir à la MOP si: </p> <ul style="list-style-type: none"> Le maître d'ouvrage ne dispose pas des capacités de maîtrise d'ouvrage nécessaires, au risque d'une dérive conséquente des coûts et des délais Le secteur privé est le mieux à même de maîtriser les risques du projet 	<p>Recours au MPGP si: </p> <ul style="list-style-type: none"> L'ouvrage n'a pas vocation à être construit de manière fréquente Faible capacité de maîtrise d'ouvrage du porteur de projet (transfert d'une partie des missions de maître d'ouvrage) La performance est au cœur du projet L'ouvrage a vocation à être modifié sur son cycle de vie <p>Ne pas recourir au MPGP si: </p> <ul style="list-style-type: none"> Le porteur de projet n'a pas de capacité de maîtrise d'ouvrage (le porteur de projet garde une partie des missions de maîtrise d'ouvrage) Le projet ne répond pas à un objectif d'atteinte d'une performance particulière (exploitation, services, énergétique..) 	<p>Recours au MP si: </p> <ul style="list-style-type: none"> Le maître d'ouvrage souhaite externaliser totalement la maîtrise d'ouvrage L'objectif prioritaire est la tenue et des coûts et des délais de livraison (attente financement privé) Le risque trafic est trop incertain Le projet nécessite un déploiement massif et rapide (remise à niveau des ouvrages de franchissements par ex.) Le projet présente une forte valeur socio-économique mais pas compatible avec la trajectoire <i>maastrichtienne</i> <p>Ne pas recourir au MP si: </p> <ul style="list-style-type: none"> les projets présentant un risque technologique fort ; les projets fortement évolutifs dans le temps (dans leur contenu ou leur calendrier, cf. l'exemple du Grand Paris) 	<p>Recours à la concession si: </p> <ul style="list-style-type: none"> Le maître d'ouvrage souhaite externaliser totalement la maîtrise d'ouvrage Un usager final est susceptible de payer tout ou partie du coût du service Les revenus usagers couvrent plus de 50% des coûts La nature du projet transfère: <ul style="list-style-type: none"> soit un risque de demande intrinsèquement faible (par ex infrastructures existantes), Soit un risque de demande fort (exemple de certaines infrastructures de transport) Soit la totalité d'un risque de demande quand les études prévisionnelles de trafic sont <p>Ne pas recourir à la concession si: </p> <ul style="list-style-type: none"> le transfert du risque d'exploitation (trafic) est trop faible (risque de requalification) ou si ce même risque est trop difficilement appréciable



MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE DES FINANCES ET DE LA RELANCE

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Direction générale du Trésor

Crédits photos

©FABIEN/AdobeStock

©DICOM-MJ

Contacteur Fin Infra :

Mail : fininfra@dgtresor.gouv.fr

Tél : +33 (0)1 44 87 71 86

Internet : www.economie.gouv.fr/fininfra