

# Rapport d'activité MAPPP 2012

|   |    |
|---|----|
| <i>Rapport d'activité MAPPP 2012</i> .....  | 1  |
| I - Présentation de la MAPPP.....   | 2  |
| I - 1 Création et compétences :.....  | 2  |
| I - 2 La gouvernance : .....  | 3  |
| I - 3 Composition : .....   | 4  |
| I - 4 Chiffres-clés 2012: .....   | 5  |
| II - Activité en 2012 .....   | 5  |
| II - 1 Faits marquants de l'exercice :.....   | 5  |
| II - 2 2012, année de l'évaluation. ....  | 7  |
| II-3 Connaissance et évolution du marché : .....  | 8  |
| III - Le marché du PPP en France .....  | 9  |
| III - 1 Les Projets de contrats de Partenariat au niveau des administrations centrales : .....  | 14 |
| III - 2 Les projets des Collectivités territoriales : .....   | 15 |
| IV - Contacts avec autres institutions impliquées dans le développement des PPP &<br>Coopération internationale .....                   | 17 |
| IV - 1 Echanges d'expérience avec les autres organismes administratifs :.....   | 17 |
| IV - 2 Institut pour la Gestion Déléguée/CEFO-PPP : .....   | 17 |
| IV - 3 Coopération internationale : .....   | 18 |
| V - Chantiers en cours et perspectives .....  | 20 |
| V - 1 Méthodologie et doctrine administrative : .....   | 20 |
| V - 2 Perspectives sectorielles : .....   | 21 |
| Annexe 1 : Avis rendus par la MAPPP en 2012 .....   | 24 |
| Annexe 2 : Indicateurs d'activité .....   | 27 |
| Annexe 3 : Les principales publications de la MAPPP en 2012.....  | 30 |
| Annexe 4 : Les principales recommandations du rapport IGF sur les PPP ( déc 2012)<br>arbitrées par les Cabinets Economie et Budget..... | 31 |

# I - Présentation de la MAPPP

## I - 1 Création et compétences :

Créée par décret N° 2004-1119 du 19 octobre 2004 en application de l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 instituant les contrats de partenariat, la Mission d'appui à la réalisation des contrats de partenariat public-privé (MAPPP) a été installée le 27 mai 2005 par le ministre chargé de l'Economie.

1- *La mission, également qualifiée d'« organisme-expert » par l'ordonnance, a pour vocation première d'apporter un appui aux collectivités publiques* mais aussi à l'ensemble des acteurs professionnels engagés dans la préparation des contrats de partenariat et des baux définis à l'art L.2122-15 du Code général de la Propriété des Personnes publiques soumis à l'art.48 de la loi N° 2008-735 du 28 juillet 2008: elle peut à ce titre rendre une expertise sur l'économie générale de l'opération et aider la personne publique porteuse du projet à procéder à l'étude d'évaluation requise.

2- *La mission apporte également un concours pendant la phase d'attribution et de négociation des contrats.* Elle développe à cet effet des recommandations et des fiches explicatives, en particulier le guide pratique publié par le Ministère de l'Economie « Les contrats de partenariats – Guide méthodologique » qui propose une doctrine d'emploi assortie de lignes directrices pour la passation des contrats. La MAPPP a par ailleurs développé et mis en ligne un outil de modélisation des coûts et de valorisation des risques pour la partie « analyse comparative » quantitative de l'évaluation préalable.

3- *La MAPPP est obligatoirement saisie pour avis sur tout projet de contrat de partenariat lancé au niveau de l'Etat ou d'un de ses établissements publics, et ce avant l'engagement et après le déroulement de la procédure d'attribution.* Au stade amont, elle valide le principe du recours au CP au vu de l'évaluation préalable qui lui est soumise par le pouvoir adjudicateur : les avis correspondants sont mis en ligne et consultables sur le présent site de la mission après signature dudit contrat. En aval, elle est de nouveau saisie en fin d'attribution pour les mêmes contrats afin d'apprécier pour le compte du ministre chargé de l'Economie, et en liaison avec les services de la Direction du Budget (qui effectue de son côté une appréciation sur la soutenabilité budgétaire pour le compte du ministre du Budget), l'impact sur les finances publiques du contrat avant signature. Les collectivités locales, quant à elles, peuvent saisir la MAPPP si elles le souhaitent et sous couvert du

Préfet, pour bénéficier d'un avis motivé sur l'éligibilité au CP sur la base de l'évaluation transmise.

4- *Enfin, la mission assure le suivi des contrats* qui doivent lui être transmis avec leurs annexes dans le mois suivant la signature, et peut, sur la base du retour d'expérience sur les nouveaux contrats, proposer des évolutions de la réglementation en vigueur.

La compétence de la mission s'étend à l'ensemble des contrats complexes ou comportant un financement innovant dont elle peut être saisie, pour avis, par le ministre chargé de l'Économie.

## **I - 2 La gouvernance :**

La gouvernance administrative de la MAPPP a connu une évolution forte en juin 2011 avec sa transformation en service à compétence nationale rebaptisé ***Mission d'Appui aux Partenariats Public-Privé***.

Par un décret n°2011-709 du 21 juin 2011, le statut de la MAPPP a donc été précisé. La Mission a été transformée en service à compétence nationale (SCN), lequel est rattaché au Directeur général du Trésor (DGT).

Le rattachement à la DG Trésor correspond à l'importance des questions de financement liées au PPP, cette direction générale étant responsable en matière de financement de long terme de l'économie.

En sécurisant et simplifiant sa gestion budgétaire, en lui permettant dans la durée de bénéficier de la gestion des ressources humaines d'un ensemble très vaste dont la DG Trésor est chargée, capable de gérer des profils très diversifiés dont la MAPPP a besoin, le rattachement à cette grande direction du Ministère de l'Économie doit permettre de renforcer sa capacité d'action et devrait contribuer à maintenir la haute qualité de ses ressources humaines dans la durée.

Le SCN « MAPPP » est conduit par un Directeur. François BERGERE, qui rend compte au Directeur Général du Trésor et participe au comité de direction de la DGT.

L'ancrage de la MAPPP au sein du Ministère de l'Économie a ainsi été conforté à travers son rattachement à la DG Trésor, et donc au Ministre de l'Économie et des finances. Son déménagement à Bercy –Vauban, en continuité physique avec les autres services centraux du Trésor, était la conséquence logique de ce choix de rattachement administratif : il est intervenu en mars 2012.

Les relations accrues avec les différents services de la DG Trésor concrétisent ce nouveau positionnement.

Comme par le passé, la MAPPP entend développer son expertise en s'appuyant sur un vaste réseau de partenaires institutionnels et professionnels, de services, d'entreprises, de collectivités et d'acteurs multiples. La mission s'appuie également sur un Comité d'orientation très largement ouvert Comité de Développement, composé de personnalités qualifiées et notamment d'élus, de représentants de l'administration locale et d'universitaires, qui donne un avis sur les domaines de développement potentiel des PPP et les mesures susceptibles de favoriser ce développement.

Ces comités d'orientation et de développement sont présidés par un Inspecteur général des Finances : M. Christophe BAULINET.

### ***I - 3 Composition :***

L'équipe de la Mission d'appui rassemble une petite dizaine d'experts, venus de différents horizons des secteurs public et privé, mais ayant en commun une expérience professionnelle variée, incluant des passages en entreprise ou au sein d'institutions financières.

Animée par son directeur, François BERGÈRE, elle comptait au 31/12/2012, les directeurs de projets suivants : Jean-Yves GACON, Michel SCIALOM, Robert STAKOWSKI, Antoine TARDIVO, Assiba DJEMAOUN (en charge des questions juridiques) Laurence Van PROOIJEN (en charge des questions de financement). Est venu s'ajouter à l'équipe au 1/1/2013 Frédéric BOBAY. Mme BAROUK assure le secrétariat et l'assistance.

L'équipe accueille par ailleurs de 2 à 3 stagiaires par an, étudiants en master ou en doctorat relevant de différents cursus d'enseignement supérieur, sur des thématiques juridiques et économiques.

La Mission s'appuie également sur un Comité d'orientation consultatif, composé de 37 membres, qui regroupe l'ensemble des acteurs institutionnels et professionnels intéressés au développement des partenariats. Ce comité est chargé de proposer des thèmes d'analyse et de faciliter l'expression de l'ensemble des acteurs intéressés au développement des CP,

Le Comité de développement, plus restreint, assiste le Directeur du SCN par ses avis «sur les domaines de développement potentiel des partenariats public-privé et sur les dispositions susceptibles de favoriser ce développement. »

Ce dernier comité est composé, conformément aux dispositions de l'article 7 du décret du 21 juin 2011 précité, « de personnalités qualifiées en matière de partenariat public-privé, et notamment d'élus, de représentants de l'administration locale et d'universitaires ».

Le comité est présidé par un membre de l'Inspection générale des finances, désigné par le ministre, (Ch. Baulinet, par une décision du Ministre en date 3 août 2011). Le directeur de la MAPPP assure le secrétariat du comité. Le Comité a tenu sa première réunion le 28 mars 2012. Il doit désormais être renouvelé, notamment dans sa composante parlementaire.

### **I - 4 Chiffres-clés 2012:**

- Nombre d'opérations traitées :

↳ plus de 500 projets de CP à divers stades de la procédure ont été identifiés depuis la publication de l'ordonnance jusqu'à fin 2012 donnant lieu à 198 instructions d'évaluations préalables (avis) par la MAPPP, en cumul depuis l'origine.

- 26 avis émis sur la période janvier à décembre 2012 par la MAPPP

- 167 CP signés à fin 2012 pour un montant cumulé d'investissements de 12.8 Md€

## **II - Activité en 2012**

### **II - 1 Faits marquants de l'exercice :**

L'année 2011 avait connu un pic exceptionnel d'activité, qui avait propulsé le marché français au tout premier rang européen et mondial pour le volume des investissements générés par les projets signés en PPP.

L'année 2012 a été marquée par un net ralentissement du nombre de contrats signés comme de leur volume.

En amont, la MAPPP a émis 26 **avis favorables à l'engagement de nouveaux projets en CP**, contre 43 soit une décreue de 40% sur l'année précédente.

Au plan international, la France se classe seconde sur le marché Européen du PPP en 2012, tant en nombre de projets qu'en valeur, dépassant l'Espagne, le Bénélux et l'Allemagne, mais derrière la Grande-Bretagne, en tête l'année précédente, avec plus d'1/3 du montant cumulé des opérations de PPP signées sur l'année en Europe.

#### *Part des PME et développement durable*

La Part des PME comme titulaire ou Co-titulaire de CP se situe autour de 19% pour l'ensemble des contrats signés jusqu'en fin 2012 (essentiellement dans le domaine de l'éclairage public et des petits projets bâtimentaires). Globalement, la part contractuelle d'exécution confiée aux PME est, en valeur glissante pour 2012, de 15% (24% pour les collectivités locales et 12% pour les projets Etat).

#### *Clauses d'insertion sociale*

Un groupe de travail auquel participait la MAPPP a publié en 2012 un guide des clauses sociales dans les PPP, sous l'égide de l'OEAP, à l'instar du guide relatif aux marchés publics. Il décrit les modalités permettant de développer ces clauses en les adaptant aux spécificités des PPP.

#### *Les difficultés du modèle PPP : le cas du CHSF d'Evry*

Ce projet de BEH (qui n'a donc pas été vu par la MAPPP, qui ne dispose pas de la compétence de validation des BEH) a défrayé la chronique médiatique et politique tout au long de l'année par ses dérives de couts et de délais. Si les responsabilités de cette situation apparaissent partagées entre donneur d'ordre public et partenaire privé, ce contre-exemple a alimenté un mouvement de remise en cause du modèle du PPP. La MAPPP a cherché à se rapprocher de la mission IGF-IGAS d'appui au suivi et à la renégociation du contrat.

#### *Le Financement des PPP*

Le groupe de travail de place banquiers /assureurs / investisseurs/professionnels du BTP monté par la MAPPP et la DG Trésor, à la demande des ministres chargés de l'Economie et de la Relance, pour examiner les voies et moyens d'un financement des grands projets de PPP en mode obligataire a continué ses travaux relatifs à la création d'un Fonds commun de Titrisation pour les CP d'Etat. Si les travaux de ce groupe de travail n'ont pas débouché sur la création de l'outil de place attendu, faute d'un appel public à manifestation d'intérêt - que Bercy n'a pas souhaité lancer- ils ont permis de faire évoluer les mentalités des acteurs financiers et économiques du marché et ouvert la voie aux premiers montages en placement privé intervenus courant 2013.

## ***II – 2 2012, année de l'évaluation.***

Le gouvernement issu des élections présidentielles puis législatives de mai et juin 2012 a souhaité réaliser une évaluation approfondie de la politique suivie par le précédent gouvernement en matière de PPP et du cadre général juridique, économique et financier correspondant, ainsi que des principaux programmes et projets lancés en PPP .

Ce souhait s'est traduit par la mise en œuvre des missions d'audit et d'inspection suivantes :

### Missions sectorielles :

- Mission relative au déroulement du projet du **Palais de Justice de Paris** confiée à l'Inspection Générale des Services Judiciaires ainsi qu'à M. Jean-Paul Jean, avocat général à la cour de cassation,;
- Mission nationale d'évaluation de **l'Opération Campus**, notamment dans sa dimension PPP, confiée à l'Inspection Générale de l'Administration de l'Education Nationale et de la Recherche, sous la présidence de M. Roland Peylet, président-adjoint de la Section des travaux publics du Conseil d'Etat ;
- Mission relative au coût du **projet Seine Nord Europe** et à son mode de financement, confiée au Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable, ainsi qu'à l'Inspection Générale des Finances ;
- Mission relative à l'Audit du **projet « Balard »** et de son financement, confiée au Contrôle Général des Armées et à l'Inspection Générale des Finances ;
- Mission d'**enquête de la Cour des Comptes** sur les PPP dans le secteur hospitalier confiée au conseiller maître Pierre Jamet.

### Mission globale :

- **Mission globale d'évaluation des partenariats publics privés, confiée à l'Inspection Générale des Finances** par lettre de mission en date du 12 mars 2012.

Par ailleurs, des missions d'audit dont le cadre dépasse celui des PPP, mais dont les conclusions auront un impact certain sur la mise en œuvre de ceux-ci dans les secteurs concernés, ont été réalisées à la demande du gouvernement :

Une mission relative à l'évolution du Schéma National d'Infrastructures de Transport (SNIT) a été confiée le 17 octobre 2012 à M. Philippe Duron, député maire de Caen, par le ministre délégué chargé des transports.

Une mission relative aux investissements publics a été confiée à M. Louis Gallois, commissaire général à l'investissement, avec l'appui du CGEDD, de l'inspection générale de l'INSEE et de l'IGF. Cette mission doit, après avoir réalisé une cartographie des programmes et projets d'investissement publics, porter un avis sur les méthodes d'évaluation et de financement de ces projets, et déboucher sur des propositions relatives à un processus d'évaluation et de contre-expertise indépendante étendu à l'ensemble des projets d'investissement.

La MAPPP a régulièrement été sollicitée par les membres de la plupart des missions citées, et s'est efforcée de leur apporter toutes les informations dont elle pouvait disposer susceptibles de les éclairer.

La plupart de ces missions avaient reçu pour instruction de rendre leurs conclusions au cours du dernier trimestre 2012 (à l'exception de la dernière citée, qui a rendu son rapport le début 2013).

Les conclusions des rapports sectoriels ont abouti soit à la poursuite des projets en cours (TGI, Balard) soit à leur remise en cause (Canal Seine-Nord Europe) soit à une réévaluation de la place des PPP dans le programme concerné (Enseignement supérieur – opération Campus).

S'ils ont mis en lumière la complexité et l'exigence de la procédure de mise en œuvre des contrats de partenariat, et relevé certains dysfonctionnements, ils n'ont pas abouti à une remise en cause de principe du recours au PPP dans les secteurs concernés.

Le rapport de l'IGF a été remis en décembre 2012. Il contient en particulier des appréciations précises sur la validité du recours au PPP, les limites éventuelles à y apporter, et une analyse très détaillée de l'action de la MAPPP. Les évolutions souhaitables évoquées dans le rapport ont fait l'objet de nombreux échanges au sein des ministères destinataires. Cependant à ce stade, le rapport n'a pas fait l'objet d'une publication et ses conclusions n'ont pas débouché sur un projet d'évolution du cadre réglementaire, ni sur une redéfinition des missions confiées à la MAPPP (cf Annexe 4).

### ***II-3 Connaissance et évolution du marché :***

La MAPPP continue de procéder au suivi et à l'identification des divers acteurs professionnels amenés à collaborer sur les contrats de partenariat : entreprises de BTP, exploitants potentiels («facility managers»), les bailleurs de fonds (banques, fonds d'investissement en capital), agences de notation ou sociétés d'assurance,... ainsi que les conseillers juridiques, financiers et techniques assistant le donneur d'ordre public.



Parallèlement à cette démarche, la MAPPP a continué à nourrir une base de données, alimentée par un système de veille et de suivi de marché (en amont de la signature des contrats) qui complète l'analyse réalisée des contrats signés transmis à la MAPPP conformément à la loi. Elle contribue à alimenter en données relatives aux CP l'Observatoire des PPP (ou CEFO – PPP, cf infra) et s'est intégrée au dispositif de recensement de la commande publique de l'Etat mis en œuvre par l'Observatoire économique de l'Achat Public (OEAP) à la DAJ de Bercy.

Enfin, la MAPPP continue à assurer de nombreuses participations et interventions dans le cadre de manifestations professionnelles, colloques et conférences consacrés aux enjeux du marché des PPP. Au titre de la seule année 2012, la MAPPP a ainsi participé, en position d'intervenant à près de 100 colloques, forums, séminaires ou rencontres en tous genres touchant le thème des PPP ; elle a continué à apporter son soutien aux conférences annuelles organisées par le groupe Les Echos, le groupe DII-The Economist (« Forum PPP »), la Revue Parlementaire, ou aux « Rencontres internationales des PPP », montées au Palais des Congrès depuis 2007 par le « Club des PPP », une instance qui rassemble de nombreux acteurs professionnels des PPP et organise de nombreux contacts, tout particulièrement avec les parlementaires et élus locaux.

### III - Le marché du PPP en France

Entre 2005 et décembre 2012, plusieurs centaines de Contrat de Partenariat et équivalents ont été signés, à travers :

- 167 contrats de partenariat;
- environ 300 BEA (pas tous notifiés à l'échelle centrale, les données sont donc incomplètes);
- 35 BEH;
- 12 AOT/LOA.

Concernant les contrats de partenariat:

- plus de 60% des CP signés ont une valeur en capital inférieure à cinquante millions d'euros ;
- la valeur moyenne d'un Contrat de Partenariat au niveau local est de **26 millions d'euros**. La valeur moyenne d'un Contrat de Partenariat au niveau Etat est d'environ **250 millions d'euros** ;
- sur les 167 contrats signés de 2005 à fin 2012, 129 l'ont été par des entités publiques locales, (régions, départements, communes) les 38 autres l'étant par des entités relevant de l'Etat (établissements publics) ou par l'Etat lui-même

- En termes de valeur en capital, les CP d'Etat sont beaucoup plus importants que les CP des administrations locales (les **CP d'Etat représentent 3/4 de la valeur** du capital global des CP signés de 2005 à fin 2012). Pourtant, depuis l'ordonnance de 2004, la plupart des CP ont été réalisés par les autorités locales. La tendance récente se porte vers des transactions de taille moyenne et par une stagnation des CP portés par l'Etat. La majeure partie des CP de l'Etat ont été signés sur la période 2009-2011.

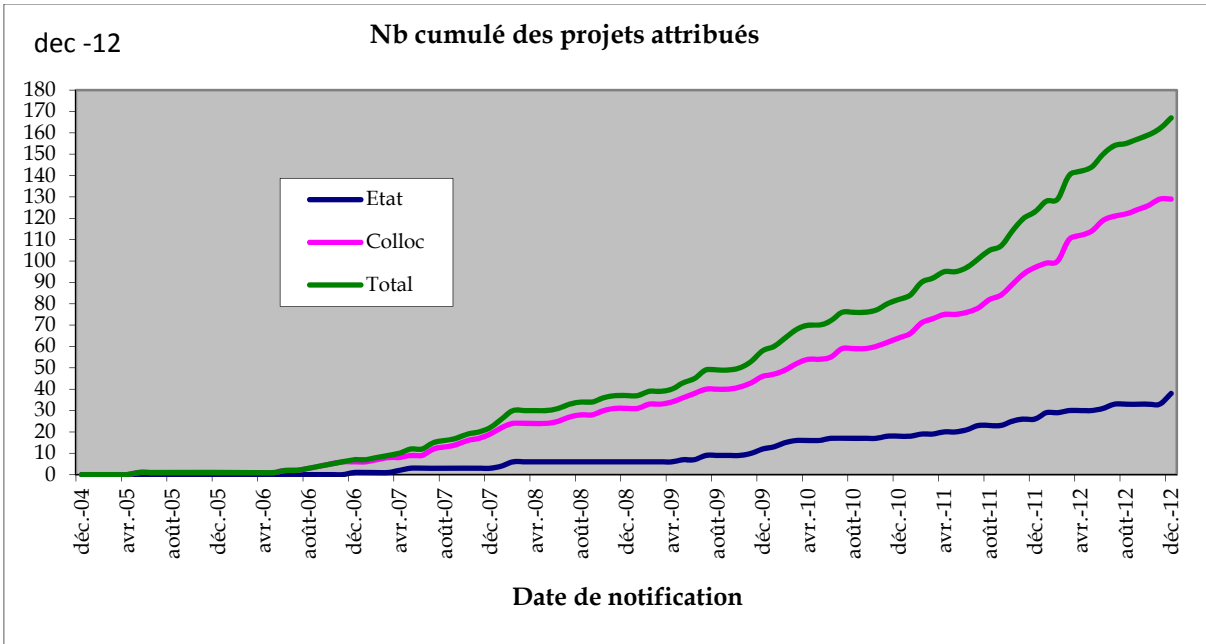
Le stock global, en cumul depuis l'origine des investissements générés par les projets signés, s'établit à près de 13 Md€ à fin 2012 contre 9Md€ à fin 2011 soit un flux de près de 4 Md€ supplémentaires dans l'année. Ce stock correspond à une valeur globale (c'est-à-dire la somme arithmétique des paiements publics au cours de la durée du contrat) d'environ 31 milliards d'euros.

Au regard des investissements publics totaux, de l'ordre de 90 milliards d'euros par an, le PPP reste un produit de « niche » avec moins de 5% du volume total de l'investissement public sur la période, mais dont l'influence qualitative se fait de plus en plus sentir.

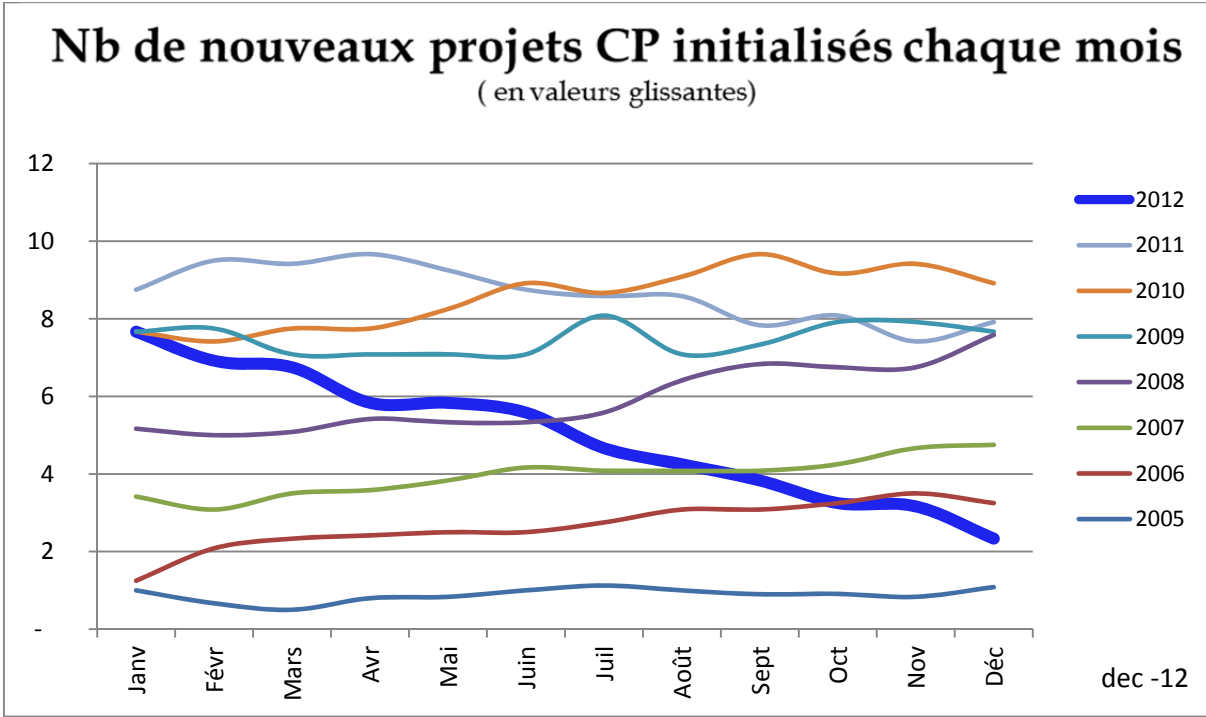
### **Projets signés au 31/12/ 2012**

| <b>BILAN</b>                                   | <b>Etat</b> | <b>Col loc</b> | <b>Total</b> |
|--|-------------|----------------|--------------|
| <b>Nb de projets signés en 2012 (flux)</b>     | 11          | 26             | 37           |
| <b>Nb de projets signés à fin 2012 (stock)</b> | 38          | 129            | 167          |

La montée en puissance est continue, comme l'illustre le schéma suivant :



La période 2012 a été marquée par un reflux de l'activité, tant en nombre de projets attribués et signés qu'en volume d'activité, par rapport à une année 2011 à tous égards exceptionnelle. Le fléchissement de nouveaux projets initiés mensuellement, déjà observé fin 2011, s'est confirmé en 2012. Outre la conjoncture économique et politique, ce fléchissement pourrait s'expliquer par la consolidation -requisse depuis l'exercice 2011- de ces montages dans le bilan des collectivités locales.



## Nouveaux projets lancés (au stade de l'évaluation préalable) en moyenne mensuelle

Les familles de projets les mieux représentées restent (par ordre décroissant en nombre de projets lancés ou en cours d'attribution) :

- les Bâtiments (administratifs, d'enseignement et, dépôts et centres techniques, prisons, casernes, hôpitaux,...) ;
- les équipements et aménagements urbains (éclairage public, voirie, signalisation tricolore, vidéosurveillance...)
- avant les projets à dominante énergétique (plateforme de production-distribution d'énergie, chaufferies-réseaux de chaleur,...) et les installations à caractère culturel (musées, théâtres,...) et sportif (stades, salles multi-usages, centres aquatiques...).

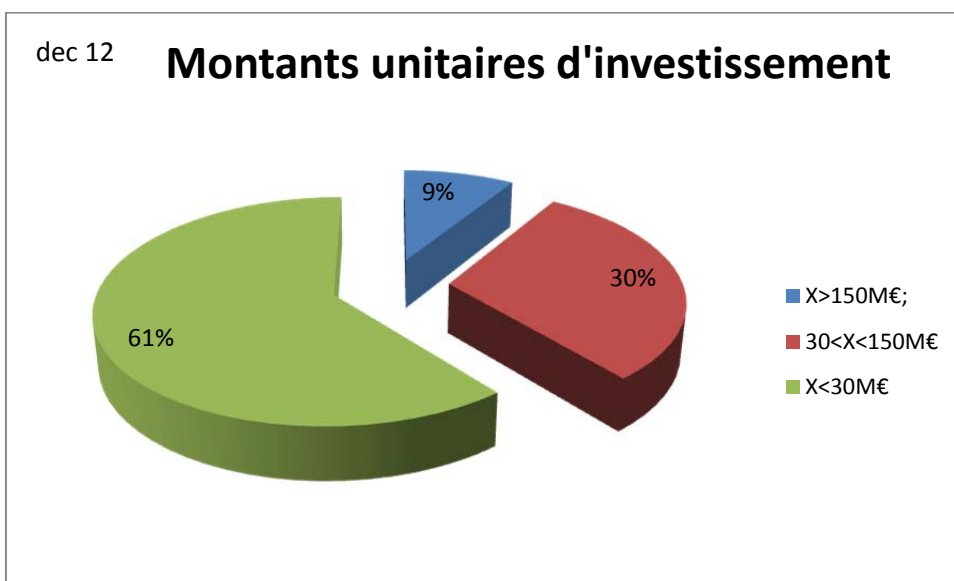
En montant d'investissement généré par les CP signés, la croissance est encore plus marquée :

**Investissements/PPP signés en M€HT**

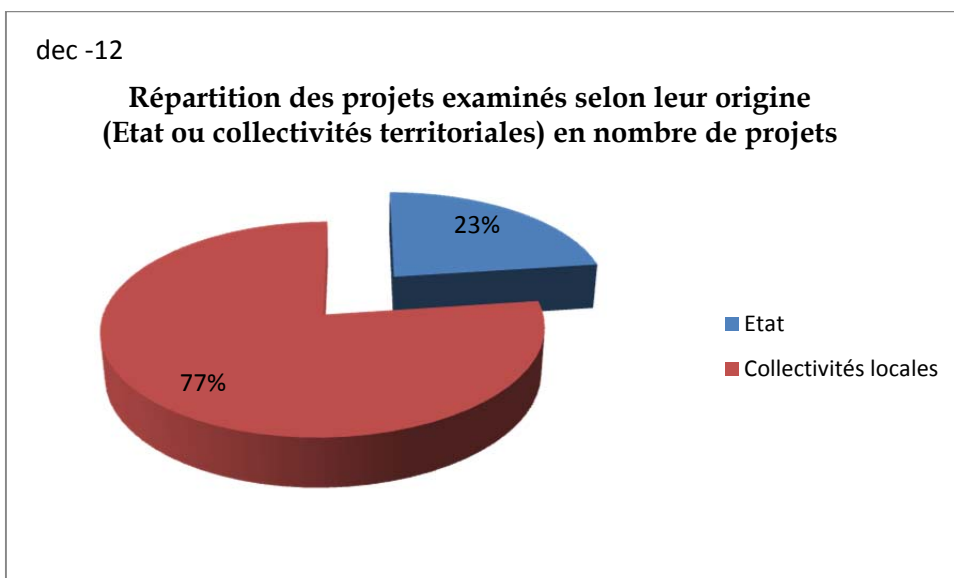
| <b>An</b>        | <b>Total</b>  | <b>Etat</b>  | <b>Collectivités</b> |
|------------------|---------------|--------------|----------------------|
| 2005             | 1             | 0            | 1                    |
| 2006             | 149           | 70           | 79                   |
| 2007             | 148           | 16           | 133                  |
| 2008             | 820           | 330          | 490                  |
| 2009             | 470           | 235          | 235                  |
| 2010             | 1 836         | 1 065        | 771                  |
| 2011             | 5 576         | 4 809        | 767                  |
| <b>2012</b>      | <b>3 760</b>  | <b>3 058</b> | <b>702</b>           |
| <b>2005-2012</b> | <b>12 760</b> | <b>9 582</b> | <b>3 178</b>         |

Les montants unitaires d'investissement, restent pour la plupart modestes, autour de 80 M€ en moyenne (mais seulement 25M€

moyenne pour les projets locaux), avec une forte dispersion (de 2 M€ à plusieurs centaines de millions d'euros).



Ce montant moyen relativement faible traduit la forte majorité de projets portés par les collectivités territoriales (plus des  $\frac{3}{4}$  en cumul depuis l'origine)



#### Durée d'attribution :

La durée moyenne entre la date de l'AAPC et celle du contrat est de :

- 14 mois pour les collectivités locales ;
- 25 mois pour l'Etat

### **Opérations abandonnées :**

L'abandon des projets de PPP au cours de la phase d'attribution est relativement rare en France. La MAPPP estime que depuis 2005 environ 50 projets en contrats de partenariat et équivalents ont été abandonnés durant la phase d'attribution et deux ont donné lieu à résiliation après avoir été signés

- Billetterie de l'EP Château de Versailles.
- Centrale Solaire Photovoltaïque (Syndicat Vendée)

Moins d'une dizaine de CP ont fait l'objet de contentieux d'attribution, dont aucun n'a débouché à ce jour sur une annulation ; le nombre de contentieux de réalisation est encore plus faible. Cependant, la simple existence d'un recours, même non susceptible de « prospérer », est suffisante pour bloquer le tirage de la dette bancaire par la société de projet, ce qui ne va pas sans poser des problèmes croissants.

### **III - 1 Les Projets de contrats de Partenariat au niveau des administrations centrales :**

Depuis 2008-09 de nombreux projets portés par des ministères ou établissements publics nationaux sont arrivés sur le marché. Aujourd'hui les CP concernant l'Etat ou ses établissements représentent moins du quart du nombre total de projets engagés mais plus des  $\frac{3}{4}$  des montants d'investissements générés.

A la fin 2012, **38 projets** concernant l'Etat ou ses établissements publics (y compris les établissements hospitaliers) avaient été signés pour un montant cumulé d'investissement de **9 600 M€** (cf. tableau ci-dessus), dont **11 (pour un montant de 3.1 Md€) sur l'exercice 2012.**

#### **Liste des CP Etats signés en 2012**

| Personne publique                          | Secteur                             | Signature  |
|--|-------------------------------------|------------|
| Ministère de la Défense                    | CNDS Fontainebleau                  | 24-janv-12 |
| Contournt Nîmes-Montpellier (CNM)          | Chemins de fer                      | 13-janv-12 |
| Ministère de la Défense                    | ISAE                                | 28-janv-12 |
| PRES Grenoble-(projet GreEnER)             | Enseignement supérieur et Recherche | 27-juil-12 |
| CH Franche-Comté                           | Plateforme logistique               | 25-juil-12 |
| CH Niort                                   | Réseau de chaleur                   | 13-juil-12 |
| Université d'Aix Marseille (campus Luminy) | Enseignement supérieur et Recherche | 14-déc-12  |
| MinJustice-APIJ                            | Palais de justice de Caen           | 27-déc-12  |
| CH-Angoulême - EHPAD                       | Santé                               | 27-déc-12  |
| MinJustice –APIJ                           | Lot A - Prisons                     | 28-déc-12  |
| MinJustice –APIJ                           | Lot B - Prisons                     | 28-déc-12  |
| <b>TOTAL : 11 projets</b>                  | <b>3000 M€</b>                      |            |

L'accélération enregistrée en fin d'année est à mettre en rapport avec l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation fiscale (LFI 2013) limitant la déductibilité des intérêts pour les nouveaux CP signés à 80% pour l'exercice 2013.

### **III - 2 Les projets des Collectivités territoriales :**

A la fin 2012, 129 projets portés par des Collectivités territoriales avaient été signés pour un montant cumulé d'investissement proche de 3.2 milliard d'euros, dont 26 (pour un montant de 700M€) au cours de l'exercice 2012(cf. tableau ci-dessous).

#### **Liste des CP Collectivités locales signés en 2012**

|                           |                  |            |
|---------------------------|------------------|------------|
| CC Grand Pic St Loup (34) | Centre nautique  | 08-mars-12 |
| CG 93                     | Collèges (Lot 1) | 08-mars-12 |
| CG 93                     | Collèges (Lot 2) | 08-mars-12 |
| CG 93                     | Collèges (Lot 3) | 08-mars-12 |

|                               |                              |            |
|-------------------------------|------------------------------|------------|
| Nogent sur Seine              | Musée C.Claudel              | 15-mars-12 |
| St Omer                       | Centre culturel et aquatique | 20-mars-12 |
| CG45                          | 2 collèges (Meung & St Ay)   | 29-mars-12 |
| Maubeuge                      | Eclairage public             | 29-mars-12 |
| Chatel                        | Centre nautique              | 19-mars-12 |
| Onnaing                       | Eclairage public             | 19-mai-12  |
| Maurepas                      | Eclairage public             | 23-mars-12 |
| Corbeil                       | Groupe scolaire              | 11-mai-12  |
| Villenave d'Ornon             | Equipements publics          | 13-juin-12 |
| Grand Dijon                   | Bus hybrides                 | 13-juin-12 |
| Gouzon (23)                   | Eclairage public             | 13-juin-12 |
| Savigny le Temple, Nandy (77) | Eclairage public             | 13-juil-12 |
| Valenciennes                  | Eclairage public             | 09-août-12 |
| St Leu                        | Voirie                       | 25-juil-12 |
| Chasse sur Rhone              | Eclairage public             | 27-juin-12 |
| Hazebrouck                    | Eclairage public             | 06-sept-12 |
| Avignon (CA)                  | Eclairage public             | 22-août-12 |
| Cesson-Sévigné                | Eclairage public             | 22-oct-12  |
| Dunkerque CU                  | Arena                        | 11-oct-12  |
| Prouvy                        | Eclairage public             | 05-nov-12  |
| Vannes                        | Tunnel                       | 27-nov-12  |
| Veneux les Sablons            | Eclairage public             | 13-nov-12  |
| <b>TOTAL : 26 projets</b>     | <b>700M€</b>                 |            |



## **IV - Contacts avec autres institutions impliquées dans le développement des PPP & Coopération internationale**

### **IV - 1 Echanges d'expérience avec les autres organismes administratifs :**

La MAPPP entretient des relations de travail et d'échange réguliers avec les organismes ou institutions suivants, également impliqués dans le développement ou la mise en œuvre des PPP :

- *DAF et DRESD (Ministère de la Défense) ;*
- *SGPI (Ministère de l'Enseignement supérieure et de la Recherche) ;*
- *ANAP (ministère de la Santé, ex-MAINH) ;*
- *APIJ (ministère de la Justice, ex-AMOTMJ) ;*
- *département PPP-Infrastructures et transports (D PPP-IT) à la DGITM et CGEDD (Ministère de l'Ecologie)*

Elle a initié un groupe de travail réunissant avec une périodicité bimestrielle ces structures, dénommé « club des utilisateurs » qui a tenu sa première réunion tout début janvier 2013.

La MAPPP entend ainsi contribuer à l'harmonisation et la circulation des informations entre ces divers organismes et missions sectoriels dans le domaine des projets en contrats de partenariat.

### **IV – 2 Institut pour la Gestion Déléguée/CEFO-PPP :**

La MAPPP est membre fondateur, avec l'IGD, depuis 2006 du Centre d'expertise français pour l'observation des PPP (CEFO-PPP), qui, s'appuyant sur un réseau de partenaires professionnels, effectue le suivi du cadre de réglementation et du marché des contrats de partenariats et assimilables en France.

Elle a, à ce titre, apporté son concours actif à l'élaboration de fiches pédagogiques sur les premières opérations menées en CP et autres formes de PPP. Dans ce cadre du CEFO-PPP elle co-anime avec l'IGD une conférence mensuelle réunissant une trentaine de membres partenaires (entreprises, banques, cabinets de conseil, fédérations professionnelles...) pour diffuser et analyser l'information relative aux opérations menées en PPP (CP et formes sectorielles).

La base de données élaborée à cet effet sur l'ensemble du marché des PPP (la partie relative au marché des CP étant alimentée par la MAPPP) et mise à la disposition des membres du CEFO-PPP, rassemble les éléments-clés de chaque contrat à la signature (déroulement du dialogue compétitif, honoraires des conseillers divers, durée, montant et détails des coûts de la construction, montant des coûts d'exploitations, détails du loyer...) et sur sa durée ; elle est très utile pour étayer les choix des acteurs professionnels du PPP. Elle fait l'objet d'une mise à jour semestrielle accompagnée d'un rapport de présentation préparé en liaison avec l'IGD. La dimension BEA, jusque-là peu ou mal couverte en raison de son caractère très décentralisé et de l'absence d'organisme expert équivalent à la MAPPP, a fait l'objet d'une campagne d'identification/recensement par dépouillement systématique des publications légales, qui a permis de se rapprocher de l'exhaustivité pour la Base PPP.

**Les rapports semestriels des estimations statistiques du CEF-O-PPP publiés en 2012** font apparaître une tendance claire à la montée en puissance du CP qui représente désormais plus de la moitié des nouveaux contrats lancés en nombre et plus de 80% en montant cumulé des loyers prévisionnels (estimé à 40Md€ à fin 2012), les BEH ou AOT-LOA n'étant pratiquement plus utilisés sur les dernières années. De facto, on peut donc considérer que la consolidation du marché des PPP à paiement public s'est déjà largement opérée ces dernières années autour du CP. Le non-renouvellement à l'échéance fin 2013 des BEA au titre des LOPSI-LOPJ contribuerait à officialiser cette tendance.

La MAPPP a enfin continué à participer avec l'IGD à l'animation de l'Ecole des PPP (cf ci-dessous en V-1)

#### ***IV - 3 Coopération internationale :***

Au plan international, la MAPPP a continué ses actions d'échange d'expériences sur une base multilatérale, dans le cadre de rencontres organisées par le groupe Banque Mondiale (sous l'égide du World Bank Institute) et l'OCDE (Direction de la gouvernance publique et du développement territorial) ainsi que sur une base bilatérale. Ces contacts permettent de comparer aspects institutionnels et mode opératoire des agences en charge des PPP ainsi que les aspects budgétaires, finances publiques et comptables dans les pays concernés.

La MAPPP a ainsi participé, par l'intermédiaire de son directeur, aux travaux du Comité de la Gouvernance publique de l'OCDE, qui a publié en avril 2012 les « Recommandations du Conseil sur les Principes applicables à la gouvernance publique des PPP ».

La MAPPP a continué à participer aux travaux du Centre d'expertise européen des PPP (EPEC) créé à Luxembourg, sous l'égide de la Commission Européenne et de la BEI, Centre dont elle est membre fondateur (et membre du Comité consultatif) depuis l'origine. En 2012 ont notamment été publiés avec son concours, le Guide « Country Report on France/PPP Units and related institutional framework » ainsi que sa version française (« France : cadre institutionnel et Unités de PPP »). Nous avons également participé à la version française du « Guide EPEC des PPP/Manuel de bonnes pratiques » en avril 2012 ainsi qu'à plusieurs publications thématiques, telles que « Termination & Force majeure : Provisions in PPP contracts »...

La MAPPP contribue au pôle d'expertise mis en place dans le cadre de l'UNECE (ONU) à Genève. A ce titre elle a présenté en décembre 2012 l'expérience française pour contribuer à la réflexion sur l'éventuelle rénovation du Palais des Nations sous forme de PPP.

Elle a des contacts avec les institutions communautaires (Directions Générales du Marché Intérieur, des Transports et de l'Energie,...Eurostat). Elle reçoit régulièrement des délégations étrangères désireuses de mieux connaître le modèle français de PPP et participe à de nombreuses actions de coopération technique à l'étranger sous l'égide de l'ADETEF (, actions bilatérales au Québec, en Russie, Pologne, Afrique francophone ...), missions de formation/information sur le système et le cadre français des PPP dans divers pays d'Europe de l'est, et du bassin méditerranéen (Tunisie, Palestine).

## Principaux échanges intervenus en 2012 :

- accueil de délégations étrangères : Russie, Pologne, Lituanie (Ministère justice) et Tunisie (Primature + Min.Finances)
- missions à l'étranger :
  - ↳ Février : Mission juridique à Beyrouth avec Conseil d'Etat libanais & « PPP days » organisés par l'Institut de la Banque Mondiale à Genève
  - ↳ Mars : mission au Qatar « Grands projets sportifs et PPP »
  - ↳ Avril : Mission en Ukraine
  - ↳ Juin : échanges avec NAO (G-B)
  - ↳ Septembre 2012 : participation à la délégation française sur les transports à Delhi, et entretiens avec les responsables publics Indiens sur les PPP
  - ↳ Octobre : Banque Mondiale- séminaire à Washington sur l'expérience française de Gestion déléguée/PPP
  - ↳ Novembre : missions en Tunisie et en Palestine pour envisager une coopération dans la mise en place d'un cadre institutionnel pour les PPP
  - ↳ Décembre : Sénégal (coopération avec DASP)
- Participations à de multiples conférences internationales sur les thématiques PPP et financement d'infrastructures publiques

## **V - Chantiers en cours et perspectives**

### ***V - 1 Méthodologie et doctrine administrative :***

#### Aspects formation :

Participation à de très nombreuses actions de formation (et non plus seulement d'information) à destination des décideurs publics engagées par divers acteurs : CSTB, ENPC, CNFPT, IGPDE,...Le lancement, fin 2008, de l'Ecole des PPP par la MAPPP et l'IGD, a été un succès. L'Ecole des PPP est une association de la loi 1901 regroupant, outre la MAPPP et l'IGD, les universités Paris II Panthéon-Assas, et Paris X- Nanterre, ainsi que l'opérateur de formation Paris Tech/École des Ponts. En 2012, outre une nouvelle promotion suivant le cycle complet, ont également été programmées des formations dédiées pour des magistrats et contrôleurs des juridictions financières (Cour et CRC). La décision a été prise fin 2012 de faire de la formation dispensée par l'Ecole des PPP une formation diplômante, sanctionnée par diplôme d'université, ceci afin d'enrayer une érosion des effectifs depuis 2 ou 3 ans.

### Aspects juridiques :

L'année 2012 a vu la publication des textes suivants :  
le 9 mai 2012 une nouvelle version enrichie et mise à jour de la circulaire PPP & collectivités territoriales, en liaison avec la DGCL du ministère de l'Intérieur.

Le 27 septembre 2012, un décret relatif à la soutenabilité budgétaire des contrats de partenariat. Ce décret instaure la nécessité de réaliser une étude visant à évaluer l'ensemble des conséquences de l'opération concernée sur les finances publiques et la disponibilité des crédits et, lorsqu'il emporte occupation du domaine public ou privé de l'Etat, sa compatibilité avec les orientations de la politique immobilière de celui-ci.

### Aspects fiscaux :

Des réunions de travail tenues avec les différents services de la DLF ont permis de préciser divers points (taux de TVA applicables et de transfert de droit à déduction) à l'usage des porteurs de projets. Ces échanges ont également contribué à la décision de limiter l'application de la non-déductibilité partielle des intérêts aux seuls PPP signés après la date de promulgation de la Loi de finances 2013, soit le 28 décembre 2012.

### Aspects budgétaires :

Une collaboration suivie avec la direction du Budget (avec le « correspondant PPP » au sein de la 1<sup>ère</sup> sous-direction et avec les bureaux sectoriels) a été mise en place, tant sur les aspects de programmation que sur les aspects méthodologiques.

L'avis de la MAPPP a ainsi été sollicité sur la rédaction du décret de soutenabilité budgétaire évoqué ci-dessus, et d'une circulaire d'application en attente de publication.

### Aspects domaniaux :

Des réunions de travail tenues avec France-Domaine à l'occasion de questions soulevées par des projets particuliers ont permis de préciser de nombreux points relatifs à la gestion du domaine public dans le cadre des PPP, ainsi que les modalités d'intervention de France-Domaine dans la procédure.

## ***V - 2 Perspectives sectorielles :***

### Secteur des Universités :

Le MESR a choisi l'outil PPP comme moyen privilégié de mise en œuvre de « l'opération Campus », programme de restructuration immobilière de

grande ampleur bénéficiant d'une dotation non consommable de 5 Mds € à laquelle s'ajoute le cas échéant la participation des collectivités territoriales.

Au-delà des CP universitaires (Paris 4, Paris 7 et Versailles St Quentin), indépendants de l'opération Campus, déjà signés, l'année 2011 a été marquée par l'arrivée à maturité des schémas directeurs immobiliers et des programmes ; pas moins de huit avis positifs ont été rendus par la MAPPP sur les projets relevant de l'opération Campus :

- Université de Toulouse le Mirail ;
- PRES Aix Marseille, opération « OceanoMed » ;
- Université de Bourgogne ;
- PRES Grenoble, opération « PILSI » ;
- PRES Aix Marseille, opération Aix Campus ;
- PRES Clermont Ferrand, opération « magma-volcans »
- PRES Lille et PRES Université européenne de Bretagne : projet « campus numérique »

L'avis d'appel public à concurrence et le lancement du dialogue compétitif sont intervenus pour ces projets peu après la transmission de l'avis de la MAPPP.

Dans les autres secteurs, le secteur de l'Immobilier pénitentiaire et judiciaire a continué à connaître une activité soutenue avec les projets de tribunal de grande instance de Paris et de Caen, ainsi que deux nouveaux lots de prisons lancés en dialogue compétitif et signés fin 2012. A l'inverse, la Santé, a généré peu de nouveaux dossiers, les projets d'EHPAD ne compensant pas la décrue des chantiers hospitaliers, tandis que le domaine des Transports, au-delà des grands projets ferroviaires et d'Eco-Taxe Poids lourds – projets déjà engagés depuis plusieurs années - a également peu contribué à l'activité du marché.

Quant au secteur de l'efficacité énergétique, marqué en 2011 par la signature du contrat emblématique sur les écoles de la ville de Paris, il n'a connu en 2012 qu'un développement encore limité, en partie explicable par le niveau insuffisamment élevé des prix de l'énergie, et en partie dû au développement de mécanismes alternatifs de type REM ou CREM (marchés globaux sans financement).

\*\*\*\*\*

# ANNEXES

- 1 - Liste des avis rendus par la MAPPP en 2012 (Etat et Collectivités territoriales)
- 2 - Indicateurs d'activité/Marché français des PPP
- 3 - Les principales publications de la MAPPP en 2012
- 4 - Principales recommandations tirées du rapport IGF sur les PPP – déc 2012

## ***Annexe 1 : Avis rendus par la MAPPP en 2012***

### **1-1 Avis relatifs aux projets de niveau Etat**

|                |  |
|----------------|--|
| <b>2012-19</b> | <b>Parcours DGEFP</b>  |
| <b>2012-12</b> | <b>Centrale d'énergie-CH<br/>Villefranche/Saône</b>                          |
| <b>2012-08</b> | <b>Ehpad - Wattrelos</b>   |
| <b>2012-07</b> | <b>Campus Condorcet Paris<br/>Aubervilliers - Enseignement<br/>supérieur</b> |
| <b>2012-06</b> | <b>Extension faculté de médecine de<br/>Lyon Sud-Enseignement supérieur</b>  |
| <b>2012-05</b> | <b>Gare de Montpellier- RFF</b>  |
| <b>2012-04</b> | <b>PRES- Toulouse</b>  |
| <b>2012-03</b> | <b>PRES- Montpellier</b>   |
| <b>2012-02</b> | <b>Prisons- Gradignan, St Lô, Lavau</b>                                      |

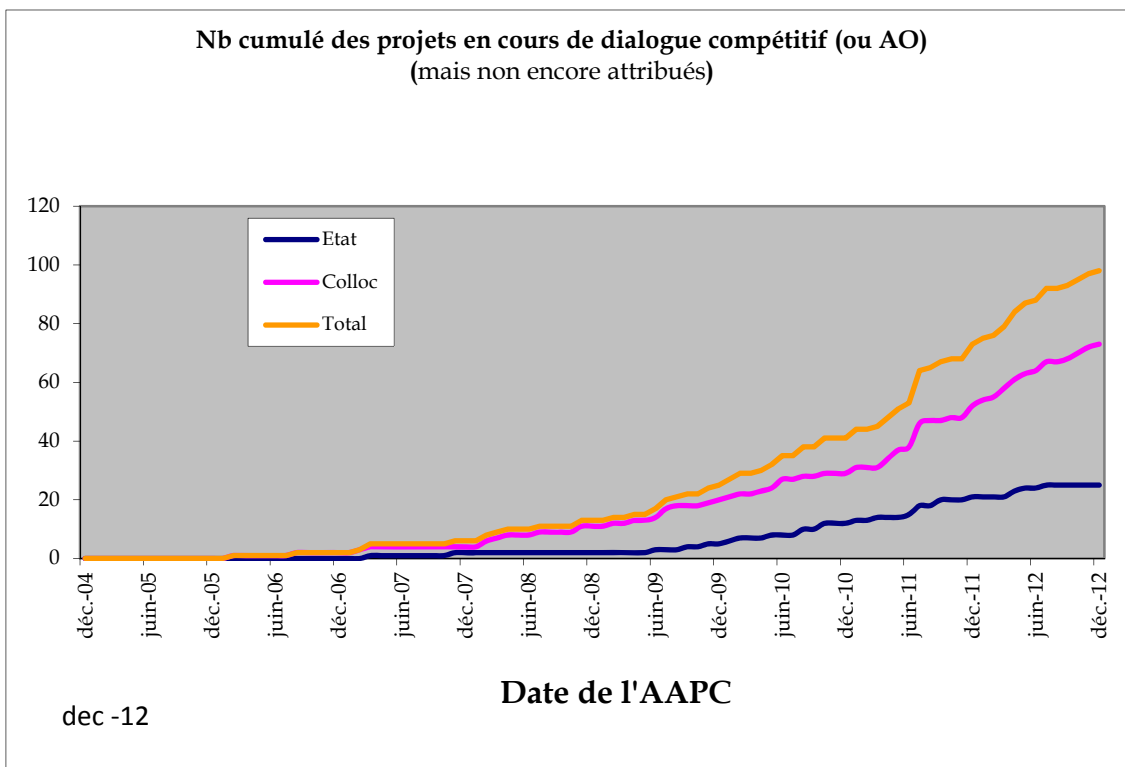
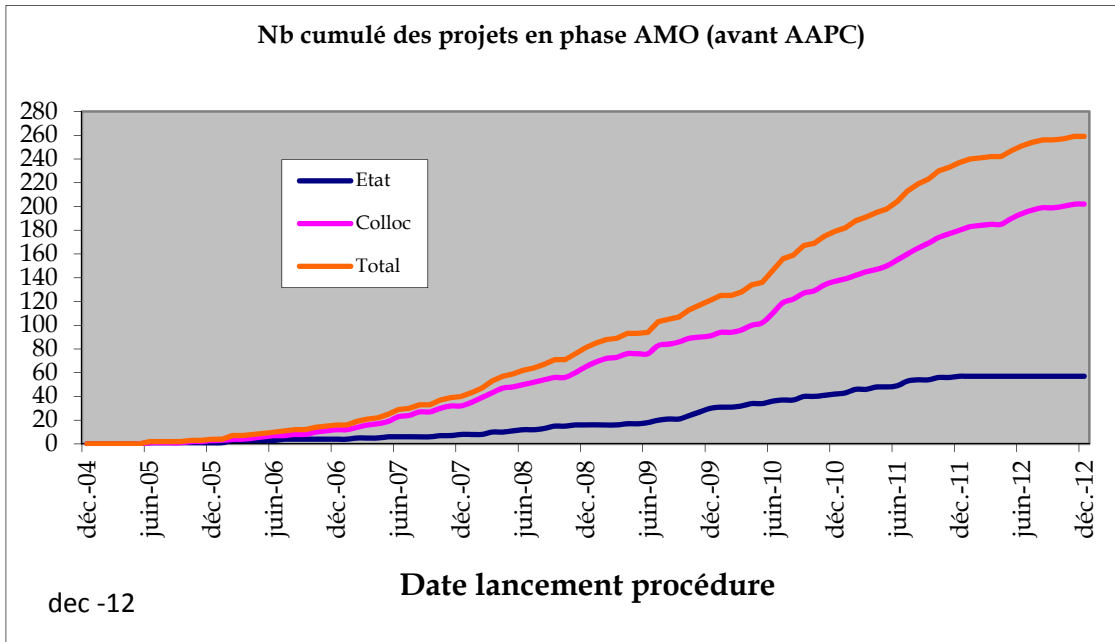


## 1-2 Liste des avis relatifs aux projets de niveau collectivités territoriales

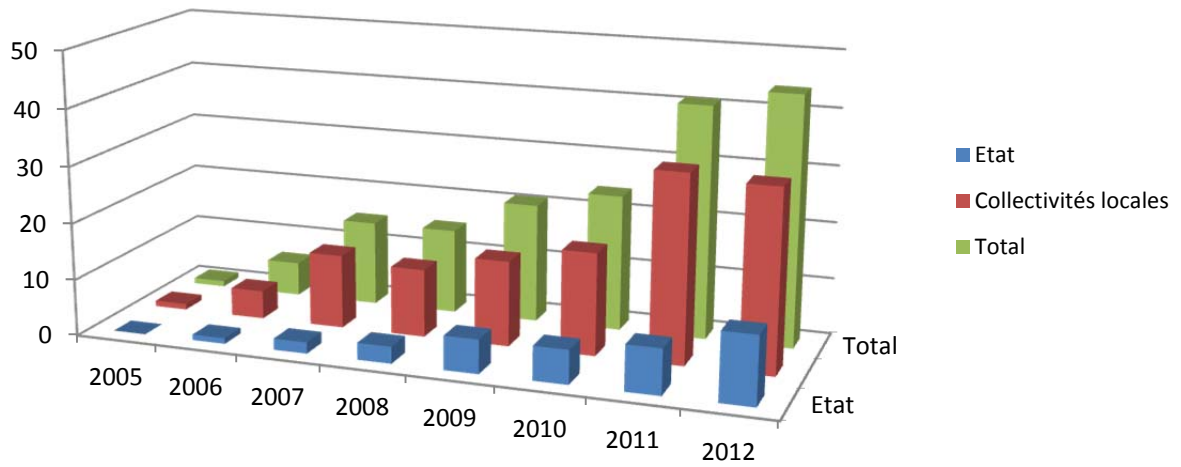
|                |  |
|----------------|--|
| <b>2012-26</b> | <b>Extension du port de pêche de la Cotinière - CG17</b> |
| <b>2012-25</b> | <b>Eclairage public - Grasse</b>                         |
| <b>2012-24</b> | <b>Extension palais des congrès- Le Touquet</b>          |
| <b>2012-23</b> | <b>Déviation Troissereux- CG60</b>                       |
| <b>2012-22</b> | <b>Aménagement Port- Sète</b>                            |
| <b>2012-21</b> | <b>Aménagement Port- Barcarès</b>                        |
| <b>2012-20</b> | <b>Cuisine centrale- Montpellier</b>                     |
| <b>2012-18</b> | <b>Centre sportif Y. du Manoir- Paris -SM YdM</b>        |
| <b>2012-17</b> | <b>Cuisine centrale-CG45</b>                             |

|                |  |
|----------------|--|
| <b>2012-16</b> | <b>Abbaye d'Aniane- CC Vallée de l'Hérault</b> |
| <b>2012-15</b> | <b>Parc des congrès- CA Calais</b>             |
| <b>2012-14</b> | <b>Parc des Expositions- CU Strasbourg</b>     |
| <b>2012-13</b> | <b>Conservatoire de musique-St Omer</b>        |
| <b>2012-11</b> | <b>Eclairage public-St Chamas</b>              |
| <b>2012-10</b> | <b>BPNL- CU Lyon</b>                           |
| <b>2012-09</b> | <b>12 centres SDIS- SDIS45</b>                 |
| <b>2012-01</b> | <b>Eclairage public- Châlons en Champagne</b>  |

## Annexe 2 : Indicateurs d'activité



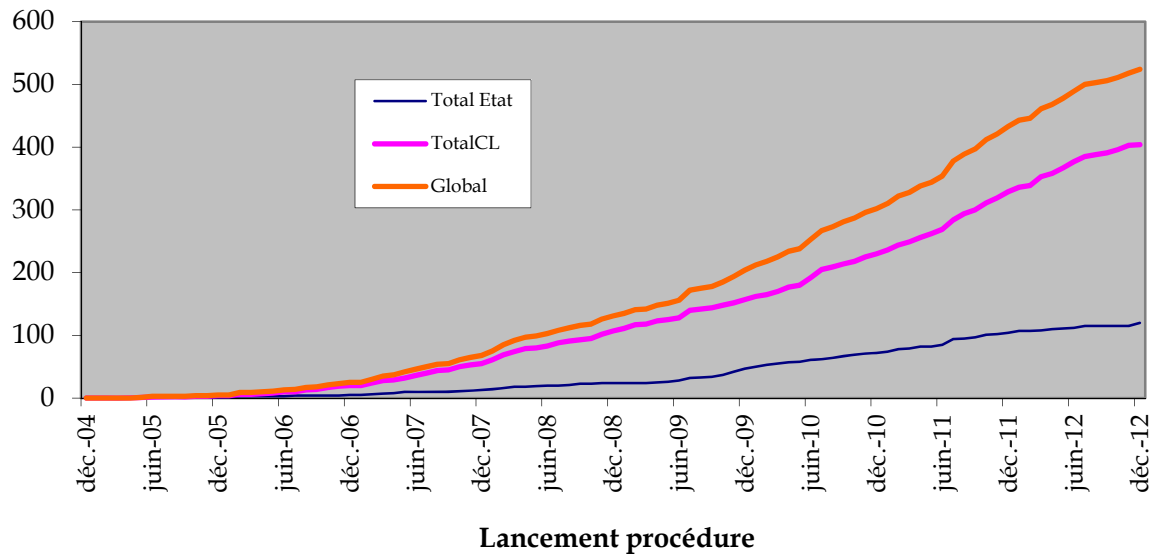
## Nb de contrats signés annuellement

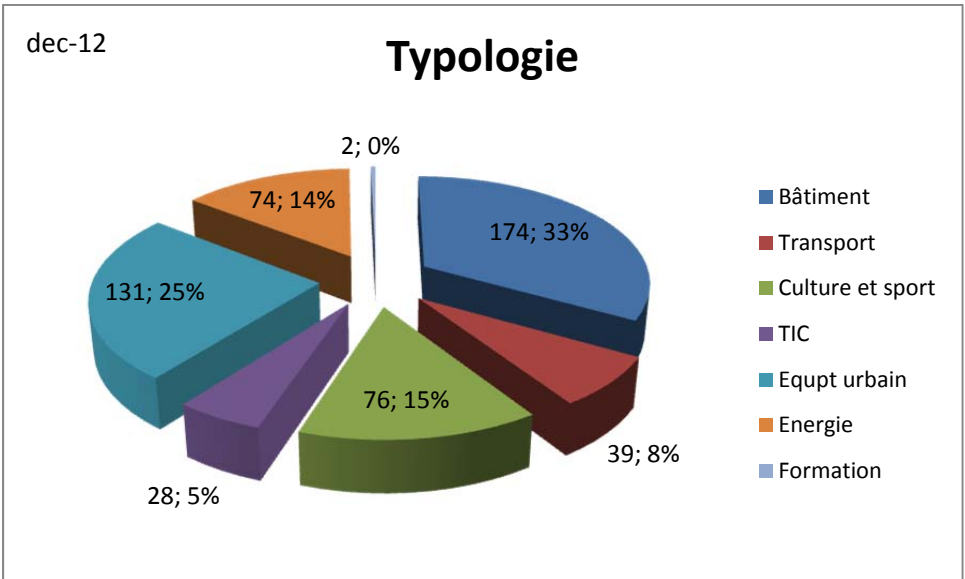


dec -12

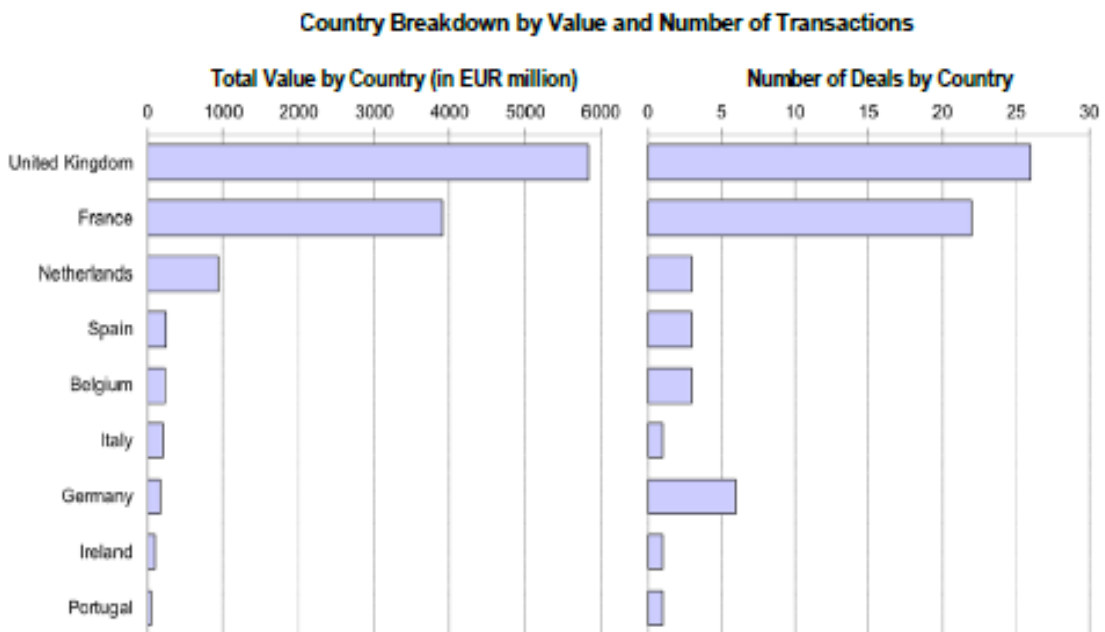
dec -12

## Stock global de CP





Données relatives à la part des projets français au niveau Européen en 2012 (source EPEC) :



### **Annexe 3 : Les principales publications de la MAPPP en 2012**

|  |                   |
|--|-------------------|
| <a href="#">fiche autorisation avenants CP Etat Jan 2012.doc</a>   | Contrats          |
| <a href="#">avis 2011 11 concessions ppp</a>                       | Comptabilité      |
| <a href="#">Guide EPEC des PPP (Manuel des bonnes pratiques)</a>   | Guides PPP        |
| <a href="#">FicheGroupementCommandes</a>                           | Fiches juridiques |
| <a href="#">OffresSpontanees</a>                                   | Fiches juridiques |
| <a href="#">Principes de gouvernance</a>                           | Guides PPP        |
| <a href="#">Circulaire CL</a>                                      | Réglementation    |
| <a href="#">Monographie EPEC</a>                                   | EPEC              |
| <a href="#">EPEC-Concession directive</a>                          | EPEC              |
| <a href="#">EPEC- Fiche France</a>                                 | EPEC              |
| <a href="#">Guide Clauses Sociales PPP</a>                         | Guides PPP        |
| <a href="#">Clausier Eclairage public</a>                          | Contrats          |
| <a href="#">Financement\fiche cofinancement cession dailly.doc</a> | Financement       |
| <a href="#">Rapport activité MAPPP 2011</a>                        | Rapport activité  |
| <a href="#">Fiche cristallisation des taux</a>                     | Financement       |
| <a href="#">Evolution du BEA</a>                                   | Contrat           |

## ***Annexe 4 : Les principales recommandations du rapport IGF sur les PPP (déc 2012) arbitrées par les Cabinets Economie et Budget***

### **La nouvelle doctrine de recours au PPP doit tirer les leçons des échecs constatés sur les projets récents :**

- multiplicité d'outils juridiques, source d'insécurité juridique et d'inefficacité ;
- recours au PPP peu ou mal justifié, en raison d'une méthodologie inaboutie en matière d'évaluation préalable traduisant un biais en faveur des PPP ;
- inadéquation entre l'outil et les besoins, notamment lorsque ceux-ci sont fortement évolutifs ;
- choix lié à une volonté de contournement des normes budgétaires, conduisant à une rigidification excessive de la dépense et à une majoration du coût à terme des investissements ;
- impact des conditions du marché du crédit conduisant à un surcoût croissant du financement privé, pouvant condamner la personne publique à supporter une charge financière disproportionnée ;
- insuffisante professionnalisation des acheteurs publics, source de risques et de surcoût, tant au stade de la négociation du contrat que dans sa mise en œuvre : le PPP n'est pas également adapté aux différentes catégories d'acheteurs publics, ni à tous les types de projets.

### **La nouvelle doctrine d'emploi s'appuiera sur ce constat. Elle repose notamment sur :**

- l'unification du cadre juridique autour d'un instrument unique permettra de réduire les risques juridiques, les délais et les coûts de transactions associés à la conclusion de PPP, notamment pour les collectivités locales qui en sont les principales utilisatrices ;
- une plus grande transparence demandée notamment aux collectivités locales afin de pouvoir assurer un suivi de leur bon usage de cet instrument contractuel ;
- le renforcement et la systématisation de l'étude de soutenabilité budgétaire, mise en place très récemment pour tout PPP conclu par l'Etat ou ses établissements, afin d'éliminer les projets incohérents avec la trajectoire des finances publiques ;

- le renforcement de l'évaluation préalable, tant sur le plan méthodologique que sur le fond, afin d'éviter le recours au PPP lorsque la supériorité de cette forme contractuelle en termes de coût, d'efficacité et d'allocation des risques n'est pas démontrée ;
  
- la personne publique devra également disposer d'une plus grande flexibilité dans ses choix de refinancement aux différents stades du projet, afin d'éviter les blocages en cas de contentieux et de réduire le coût global du financement ;
  
- la capacité des acheteurs publics à porter les projets au mieux de leurs intérêts, en amont (définition des besoins, mise en concurrence, négociations contractuelles) comme en aval (gestion de l'exécution du contrat, contrôle du partenaire privé, évaluations ex post) implique de repositionner l'actuelle Mission d'appui aux PPP (MAPPP), en articulation avec le nouveau rôle confié au CGI .

\*\*\*\*\*