

# France

Cadre institutionnel & Unités de PPP



Avril 2012

MAPP/12-09

### Contexte de cette publication

Ce rapport est la traduction d'une publication en langue anglaise de l'European PPP Expertise Centre (EPEC). La traduction a été réalisée par la Mission d'appui aux partenariats public privé et n'engage pas la responsabilité de l'EPEC.

Ce rapport s'inscrit dans le cadre des travaux de l'EPEC sur les unités de PPP et leur cadre institutionnel. Ce travail est élaboré en réponse aux demandes des membres de l'EPEC exprimant le besoin de comprendre les structures institutionnelles de soutien aux PPP. L'EPEC s'est appuyée sur l'aide apportée par la Mission d'appui aux partenariats public privé pour l'élaboration de ce rapport. Celui-ci repose en grande partie sur des informations recueillies en Octobre et Novembre 2011. Les résultats présentés ici sont inévitablement sujets à changement

## Table des matières

|  |           |
|--|-----------|
| Acronymes utilisés dans ce rapport .....   | 5         |
| <b>1. Introduction .....</b>   | <b>6</b>  |
| <b>2. Les différents contrats de PPP en France .....</b>   | <b>9</b>  |
| <b>2.1. LE CONTRAT DE PARTENARIAT ET LES CONTRATS EQUIVALENTS (CPE) .....</b>  | <b>9</b>  |
| 2.1.1 <i>Le Contrat de Partenariat (CP) .....</i>  | 11        |
| 2.1.2 <i>Le bail emphytéotique administratif (BEA) et le bail emphytéotique hospitalier (BEH) .....</i>                                | 12        |
| 2.1.3 <i>L'autorisation d'occupation temporaire du domaine public (AOT) et la location avec option d'achat (LOA) .....</i>             | 12        |
| <b>2.2. LA DELEGATION DE SERVICE PUBLIC (DSP) .....</b>  | <b>13</b> |
| <b>3. Le marché français du PPP .....</b>  | <b>14</b> |
| <b>3.1. PPP : RECUEIL DE DONNEES ET OBSERVATIONS .....</b>   | <b>14</b> |
| <b>3.2. LES TRANSACTIONS REALISEES EN PPP .....</b>  | <b>14</b> |
| 3.2.1 <i>Contrat de Partenariat et équivalents – nombre de transactions et valeurs .....</i>   | 15        |
| 3.2.2 <i>Contrats de partenariat et équivalents – répartition sectorielle .....</i>  | 17        |
| 3.2.3 <i>Les DSP .....</i>   | 17        |
| <b>3.3. LES ACTEURS DU MARCHE PPP .....</b>  | <b>18</b> |
| 3.3.1 <i>Les industriels .....</i>   | 18        |
| 3.3.2 <i>Les institutions financières et les investisseurs .....</i>   | 18        |
| <b>3.4. TAUX D'ABANDON DES PROJETS DURANT LES PERIODES DE STRUCTURATION/ATTRIBUTION .....</b>  | <b>19</b> |
| 3.4.1 <i>Nombre de projets signés .....</i>  | 19        |
| 3.4.2 <i>Opérations abandonnées .....</i>  | 20        |
| 3.4.3 <i>Délai jusqu'au closing financier .....</i>  | 20        |
| <b>3.5. RESUME DES PROJETS ET ENJEUX POUR L'AVENIR .....</b>   | <b>20</b> |
| <b>4. L'unité centrale des PPP : la Mission d'appui aux partenariats public-privé (MAPPP) .....</b>                                    | <b>22</b> |
| <b>4.1. HISTORIQUE .....</b>   | <b>22</b> |
| <b>4.2. TACHES .....</b>   | <b>22</b> |
| 4.2.1 <i>Validation des évaluations préalables .....</i>   | 23        |
| 4.2.2 <i>Soutien aux entités du secteur public dans la préparation, la négociation, et le suivi des contrats de partenariat .....</i>  | 23        |
| 4.2.3 <i>Information et promotion des contrats de partenariat .....</i>  | 24        |
| 4.2.4 <i>Les autres fonctions de la MAPPP .....</i>  | 24        |
| <b>4.3. COUVERTURE .....</b>   | <b>25</b> |
| <b>4.4. ROLE DE LA MAPPP DANS LE CYCLE DU PROJET .....</b>   | <b>25</b> |
| <b>4.5. MEMBRES DE LA MISSION .....</b>  | <b>26</b> |
| <b>4.6. STRUCTURE ORGANISATIONNELLE .....</b>  | <b>26</b> |
| <b>4.7. FINANCEMENT .....</b>  | <b>27</b> |
| <b>4.8. POSITIONNEMENT HIERARCHIQUE ET CONTROLE .....</b>  | <b>27</b> |
| <b>5.1. LE MINISTERE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES, ET DE L'INDUSTRIE .....</b>  | <b>28</b> |
| <b>5.2. LES MINISTERES ET UNITES SECTORIELLES DE PPP .....</b>   | <b>28</b> |
| 5.2.1 <i>Le Ministère de la Justice et l'Agence Publique pour l'Immobilier de la Justice .....</i>                                     | 28        |
| 5.2.2 <i>Le secteur de la santé et l'Agence Nationale d'Appui à la Performance des Établissements de Santé et Médico-sociaux .....</i> | 31        |
| 5.2.3 <i>Le Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche .....</i>   | 33        |
| 5.2.4 <i>Le Ministère de la Défense .....</i>  | 34        |
| 5.2.5 <i>Le Ministère de l'Environnement, du Développement durable, des Transports et du Logement .....</i>                            | 35        |

|          |  |           |
|----------|--|-----------|
| 5.3      | RESEAU FERRE DE FRANCE.....  | 36        |
| 5.4      | L'INSTITUT DE LA GESTION DELEGUEE.....   | 37        |
| <b>6</b> | <b>Le cadre juridique des PPP.....</b>   | <b>38</b> |
| 6.1      | L'ORDONNANCE DE 2004 SUR LES PPP.....  | 38        |
| 6.2      | L'ATTRIBUTION DES PPP.....   | 39        |
| <b>7</b> | <b>Le cycle du projet.....</b>   | <b>40</b> |
| 7.1      | IDENTIFICATION DU PROJET.....  | 40        |
| 7.1.1    | <i>Analyse des besoins et sélection du projet.....</i>   | 40        |
| 7.1.2    | <i>Le recours au PPP.....</i>  | 40        |
| 7.2      | PREPARATION DU PROJET.....   | 40        |
| 7.2.1    | <i>L'évaluation préalable.....</i>   | 41        |
| 7.2.2    | <i>Approbation de l'évaluation préalable.....</i>  | 42        |
| 7.3      | ATTRIBUTION DU PROJET.....   | 43        |
| 7.3.1    | <i>Trois procédures.....</i>   | 43        |
| 7.3.2    | <i>La définition des besoins des autorités.....</i>  | 43        |
| 7.3.3    | <i>Conduite de la procédure.....</i>   | 43        |
| 7.3.4    | <i>Attribution du contrat et approbations finales.....</i>   | 44        |
| 7.3.5    | <i>Signature du contrat de PPP et closing financier.....</i>   | 44        |
| 7.4      | LA MISE EN ŒUVRE DU PROJET.....  | 45        |
| 7.4.1    | <i>La gestion des contrats.....</i>  | 45        |
| 7.4.2    | <i>Renégociation et règlement des différends.....</i>  | 45        |
| 7.4.3    | <i>Le suivi du projet.....</i>   | 45        |
|          | <b>ANNEXE 1 – Caractéristiques clés des principaux outils de PPP en France.....</b>                                | <b>47</b> |
|          | <b>ANNEXE 2 – Panorama de la Mission d'appui aux partenariats public-privé et de son cadre institutionnel.....</b> | <b>49</b> |
|          | <b>ANNEXE 3 – Indicateurs macroéconomiques.....</b>  | <b>51</b> |

## Acronymes utilisés dans ce rapport

|       |  |
|-------|--|
| ANAP  | <i>Agence Nationale d'Appui à la Performance des Établissements de Santé et Médico-sociaux</i> |
| AOT   | <i>Autorisation d'occupation temporaire du domaine public</i>                                  |
| APIJ  | <i>Agence Publique pour l'Immobilier de la Justice</i>   |
| BEA   | <i>Bail emphytéotique administratif</i>  |
| BEH   | <i>Bail emphytéotique hospitalier</i>  |
| CP    | <i>Contrat de Partenariat</i>  |
| CPE   | <i>Contrat de Partenariat et équivalents</i>   |
| DSP   | <i>Délégation de service public</i>  |
| EP    | <i>Évaluation préalable</i>  |
| UE    | Union Européenne   |
| IGD   | <i>Institut de la Gestion Déléguée</i>   |
| LOA   | <i>Location avec Option d'Achat</i>  |
| MAINH | <i>Mission Nationale d'Appui à l'Investissement Hospitalier</i>                                |
| MAPPP | <i>Mission d'appui aux partenariats public-privé</i>   |
| MEFI  | Ministère de l'économie, des finances, et de l'industrie                                       |
| MESR  | Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche                                       |
| MD    | Ministère de la Défense  |
| RFF   | <i>Réseau Ferré de France</i>  |
| PFI   | Private Finance Initiative   |
| PPP   | Partenariat Public-Privé   |

## 1. Introduction

La France a une longue tradition en matière de concessions (PPP avec « paiement par l'utilisateur ») en forte augmentation au cours de la deuxième moitié du vingtième siècle. Plus récemment, la France est devenue l'un des marchés les plus porteurs dans le monde pour les PPP « à paiement public », ou PPP stricto sensu.

Comme le montre la Figure 1 ci-dessous, la pratique du PPP a progressivement fait son chemin en France dans les années 1980 et les années 1990. Leur utilisation a ensuite augmenté de manière importante avec la nouvelle législation adoptée en 2004 qui a introduit le Contrat de Partenariat, outil juridique fondateur de l'unité centrale des PPP, la Mission d'appui aux partenariats public-privé. Depuis lors, plus de 200 contrats de PPP ont atteint le stade du closing financier pour une valeur d'investissement totale de plus de 12 milliards d'euros.

**Figure 1 – Etapes clés du développement des PPP en France**

|             |  |
|-------------|--|
| 1988        | Introduction de la première forme de PPP à paiement public : le <i>bail emphytéotique administratif</i>        |
| 1994        | Introduction d'une autre forme de PPP : l' <i>Autorisation d'occupation temporaire du domaine public</i>       |
| 2002 - 2004 | Les mesures sectorielles pour favoriser l'utilisation des montages en PPP                                      |
| 2003        | Lancement du plan Hôpital 2007 qui prévoit une utilisation importante des PPP                                  |
| 2004        | Ordonnance introduisant le Contrat de Partenariat et décision de créer une unité centrale sur les PPP, la MAPP |
| 2005        | Création et début du fonctionnement de la MAPP   |
| 2008        | Nouvelle loi facilitant l'usage du Contrat de Partenariat et du bail emphytéotique administratif               |
| 2011        | Closing financier d'un des plus importants projets sous forme de PPP en Europe (LGV Tours-Bordeaux)            |
| 2011        | La France devient leader du marché PPP européen en valeur  |

Les contrats de PPP relèvent soit de l'Etat – ils peuvent alors être à différents niveaux administratifs (Ministères de tutelle, établissements publics, entreprises nationales ayant une mission de service

public) soit des collectivités locales (régions, départements, municipalités), et peuvent être utilisés dans presque tous les secteurs économiques (par exemple les transports, la santé, la justice, l'éducation, l'équipement urbain, environnement, l'efficacité énergétique, les télécommunications, le sport, la culture).

Les PPP sont pris en charge par un cadre institutionnel bien établi, en particulier grâce au rôle de la MAPPP. La mission a commencé à fonctionner en mai 2005. Elle a été créée comme un « *organe expert* » en charge de l'évaluation préalable des projets de PPP, et a été placée sous l'autorité directe du ministre chargé de l'économie et des finances. En 2011, la MAPPP est devenue un « *service à compétence nationale* », et a été placée au sein de la direction du Trésor du Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie. La MAPPP a trois fonctions principales :

- Elle agit comme un filtre des projets en PPP (dans certains cas), à travers la validation des évaluations préalables préparées par les pouvoirs adjudicateurs avant de lancer un appel d'offres;
- Elle fournit un appui aux entités du secteur public dans la préparation, la négociation et le suivi des Contrats de Partenariat. Cela implique l'élaboration d'outils d'analyse, de pilotage, et de clauses contractuelles standardisées.
- Elle a également une mission d'information et de promotion de l'utilisation du Contrat de Partenariat.

Une caractéristique clé du marché français PPP (et sans doute l'un des facteurs qui ont contribué son succès) est la forte structuration des opérateurs privés. Trois des douze plus grands entrepreneurs de BTP du monde entier sont des entreprises françaises (Vinci, Eiffage et Bouygues). Outre leurs capacités de gestion technique et de gestion des projets, les trois « *majors* » ont acquis une expérience significative sur la concession ou sur les montages en PPP à travers le monde, et ont développé une capacité substantielle en matière de maintenance et d'exploitation des installations. Les majors ont obtenu la plupart des contrats de PPP en France, y compris les plus petits à travers leurs filiales. Cette concentration du marché attire les critiques fréquentes dans le pays et à l'extérieur des frontières.

Bien que la conception française du PPP soit encore relativement jeune, les projets livrés semblent avoir largement répondu aux attentes. Une étude récente suggère que 80% des projets en PPP ont vu leur construction achevée dans le délai prévu. Dans plus de 90% des cas, le dépassement du budget de l'autorité publique est inférieur à 3%. Il n'existe pas de données officielles globales disponibles sur les projets réalisés selon les modes traditionnels de la commande publique, en dehors d'analyses effectuées au cas par cas par la Cour des Comptes ou d'autres organismes d'inspection et de contrôle.

L'objectif principal de ce rapport est de fournir un aperçu global de la mise en place institutionnelle des PPP en France. Le rapport présente la structure suivante :

- La section 2 présente les principaux types de contrats PPP utilisés en France.
- La section 3 donne un aperçu du marché français du PPP.

- La section 4 décrit la structure de gouvernance et le cadre opérationnel de l'unité centrale PPP, la MAPPP.
- La section 5 présente le rôle des autres principales entités du secteur public en matière de PPP.
- La section 6 énonce le cadre juridique des PPP, et la section 7 décrit le cycle d'un projet classique de PPP, avec une cartographie des procédures de passation, les participants impliqués, le rôle et responsabilités de chacun.

Le rapport comprend trois annexes:

- L'annexe 1 contient un tableau résumant les principales caractéristiques des principaux contrats de PPP réalisés en France.
- L'annexe 2 donne un aperçu du rôle et des responsabilités de la MAPPP sous forme de tableau
- L'annexe 3 propose un aperçu des principaux indicateurs macro-économiques pour la France.



## 2. Les différents contrats de PPP en France

Le tableau numéro 1 ci-dessous compare les deux catégories de contrats de PPP avec les traditionnels marchés de travaux publics.

**Tableau 1 – Les contrats de PPP versus les marchés traditionnels de travaux publics**

|                                    | Marchés publics de travaux | Contrats partenariat équivalents                    | de et Concessions   |
|------------------------------------|----------------------------|---|---|
| Objet                              | Conception, construction   | Conception, construction, maintenance, exploitation | Conception, construction, maintenance, exploitation commerciale |
| Durée                              | Courte                     | Longue  | Longue  |
| Paiement                           | Public                     | Public-privé  | Usagers (avec possibilité de subventions)                       |
| Transfert de risques vers le privé | Limité à la construction   | Oui   | Oui   |

### 2.1. Le Contrat de Partenariat et les contrats équivalents (CPE)

Le Contrat de Partenariat et ses équivalents (CPE) est une catégorie regroupant toutes les formes de montages en PPP. Cela inclut le Contrat de Partenariat, le bail emphytéotique administratif (BEA)<sup>1</sup>, le bail emphytéotique hospitalier (BEH), l'autorisation d'occupation temporaire (AOT), cette dernière assortie ou non d'une Location avec Option d'Achat (LOA).

La principale motivation de l'Ordonnance de 2004 relative aux PPP était de remplir le vide existant pour les pouvoirs adjudicateurs publics entre les marchés publics traditionnels et les délégations de service public impliquant un paiement par l'utilisateur.

L'ordonnance sur les PPP traite de dispositions principales :

---

<sup>1</sup> A noter qu'aux termes du décret n° 2011-2065 du 30 décembre 2011, le BEA ne constitue pas un contrat de partenariat à lui seul, et doit être « adossé » à un contrat de partenariat ou le cas échéant à un contrat de délégation de service public.

- Elle crée le CP, définit son champ d'application, ses trois critères d'utilisation (complexité, urgence, bilan favorable)
- Elle crée également la MAPPP et définit ses fonctions de bases
- Elle traite des procédures de passation pour le CP, en particulier le dialogue compétitif
- Elle précise le champ des personnes publiques qui peuvent faire usage des CP,

Elle définit les termes de base d'un CP et ses clause obligatoires, notamment la durée, le partage des risques, les paiements au partenaire privé, ou encore la résolution des différends

Le tableau 2 ci-dessous présente les principales caractéristiques des différentes formes de Contrat de Partenariat et équivalents (se référer à l'annexe 1 pour davantage de détails).

**Tableau 2 – Les principales caractéristiques des contrats de partenariat et équivalents**

|  | CP  | BEA / BEH  | AOT / LOA   |
|--|---|--|---|
| <b>Portée du contrat</b>                 | Contrat global pour la conception, construction, exploitation, financement, et maintenance d'un actif | L'objet est principalement lié à la construction (les autres services étant limités) | L'objet est lié à une mission d'intérêt général et comporte l'obligation de construire pour le partenaire privé assortie d'une option d'achat des actifs par la personne publique |
| <b>Secteurs</b>                          | Tous  | Justice, police, santé, logements sociaux, services d'incendie et de secours         | Police, justice, défense  |
| <b>Autorité publique</b>                 | Toutes les entités publiques  | Les collectivités locales et établissements de santé                                 | L'Etat et les collectivités locales   |
| <b>La propriété des actifs du projet</b> | Propriété publique sauf exception   | Le transfert <i>de facto</i> au partenaire privé pour la durée du contrat            | Le transfert <i>de facto</i> au partenaire privé pour la durée du contrat   |
| <b>Rémunération du partenaire privé</b>  | Paiements publics (avec recettes commerciales complémentaires possibles)                              | Paiements publics  | Paiements publics   |
| <b>Conception du projet</b>              | La conception peut être réalisée par l'autorité publique ou le partenaire privé (partiellement ou     | La conception est réalisée par le partenaire privé                                   | La conception est réalisée par le partenaire privé  |

|                         |  |                       |                      |
|-------------------------|--|-----------------------|----------------------|
|                         | en totalité)                                   |                       |                      |
| <b>Durée du contrat</b> | Liée à la durée de vie de l'actif (99 ans max) | Entre 18 et 99 années | Maximum de 70 années |

### 2.1.1 Le Contrat de Partenariat (CP)

Le CP, qui est un type de contrat comparable au PFI britannique, est à l'origine du succès du PPP en France. C'est le contrat de PPP le plus utilisé dans la catégorie des contrats de partenariat et équivalents.

Le CP est un accord de partenariat qui permet à une autorité adjudicatrice publique d'accorder à un partenaire privé une mission globale sur la conception (entière ou partielle), construction, entretien, exploitation, et financement des biens et services publics sur le long terme contre un paiement étalé dans le temps effectué par la personne publique. L'introduction du CP a pour objectif d'optimiser simultanément la performance des secteurs public et privé afin de mettre en œuvre des projets dans les meilleurs coûts et délais.

Les contrats de partenariat sont donc caractérisés par :

- Une approche globale. Au moins trois éléments doivent être réunis pour justifier l'utilisation d'un Contrat de Partenariat : la construction ou rénovation d'un actif, la maintenance, l'exploitation (totale ou partielle), et tout ou partie du financement associé.
- Un contrat à long terme
- L'intégration du financement
- Un transfert de risque au partenaire privé, incluant la construction et la performance du service rendu
- Un paiement public (éventuellement complété par d'autres sources) étalé sur le long terme

Le CP peut être utilisé à tous les niveaux d'administration. En effet, toute entité publique (par exemple l'Etat, les différents niveaux de l'administration locale, les Etablissements publics, des organismes publics de droit privé) peut recourir à un CP.

Les CP sont régies par la loi, pour l'essentiel par l'ordonnance de 2004, telle que modifiée et complétée par les lois de 2008 et 2009 (ci-après, « la législation PPP »), loi qui impose en particulier qu'au moins l'une des trois conditions fondamentales suivantes soit remplie pour qu'une autorité adjudicatrice puisse recourir à un CP si :

- Le projet est *complexe*. La complexité se pose en particulier lorsque l'autorité adjudicatrice publique n'est pas en mesure de définir « seule et à l'avance » les moyens techniques, financiers et juridiques nécessaires à la réalisation efficace du projet
- Le projet est *urgent*
- Le recours au CP peut s'appuyer sur la démonstration qu'un critère *d'efficience économique* comparative est bien rempli

### **2.1.2 Le bail emphytéotique administratif (BEA) et le bail emphytéotique hospitalier (BEH)**

Le BEA et le BEH sont des dispositifs antérieurs au CP. Le BEA a été introduit en 1988 et ses premières versions sectorielles en 2002. Le BEH (qui est en quelque sorte un BEA pour le secteur de la santé), a lui été introduit en 2003.

Dans la pratique, BEA comme BEH ont été les premiers contrats comparables aux PFI britanniques utilisés pour les projets gouvernementaux. Le BEH a été introduit afin d'assurer la livraison rapide du « *programme Hôpital 2007* », adopté par le gouvernement en 2002 (voir la section 5.1).

Comparés aux CP, les BEA, et BEH :

- permettent en premier lieu le transfert des droits à construire à un partenaire privé sur un terrain public
- ont en conséquence pour domaine de prédilection la construction, l'exploitation étant la plupart du temps limitée à la gestion de la maintenance et des installations
- offrent moins de flexibilité pour les recettes annexes (provenant des utilisateurs), et les financements innovants
- offrent un cadre moins complet pour l'attribution des contrats (bien que désormais, BEA et BEH suivent es règles de passation contractuelles analogues à celles des CP)

En raison de leur vocation principalement immobilière, les BEA ont été essentiellement utilisés pour les besoins de la police, la justice, la défense, et les secteurs de la santé (dans le cadre de BEH), et par les collectivités locales. Le recours à ces baux a constitué une réussite, mais le décret adopté le 31 décembre 2011 modifie les conditions de recours au BEA de telle façon que leur mise en œuvre se confond désormais avec celle d'un contrat de partenariat (ou avec celle d'une délégation de service public ou encore d'un marché public).

### **2.1.3 L'autorisation d'occupation temporaire du domaine public (AOT) et la location avec option d'achat (LOA)**

L'AOT a été introduit en 1994, et porte essentiellement sur le droit pour une entité privée de construire et de devenir propriétaire d'un immeuble sur un terrain public. Le bâtiment est ensuite loué à l'entité publique. La propriété de l'immeuble est transférée à l'entité publique à l'expiration du contrat d'AOT.

La LOA est un acte détachable associé à une AOT, selon lequel l'entité publique dispose d'une option d'achat d'un immeuble avant l'expiration du contrat. La législation sectorielle a permis la possibilité de recourir à la LOA, surtout dans le domaine de la défense et de la sécurité nationale.

## **2.2. La délégation de service public (DSP)**

Les délégations de service public (DSP) sont basées sur le postulat utilisateur=payeur. Les formes les plus courantes de la DSP sont la concession (pour les travaux et services), le contrat d'affermage (pour les services) et la régie intéressée. La DSP confie à un partenaire privé la mission de gérer et exploiter commercialement un service public. Le service est fourni par le partenaire privé à ses propres risques. La rémunération du partenaire privé découle de l'exploitation commerciale du service. Contrairement aux CP et équivalents, le partenaire privé supporte le risque de consommation de services (risque de « trafic », de demande ou de « fréquentation ») par les utilisateurs.

### **3. Le marché français du PPP**

Cette section donne un aperçu de l'évolution, de l'état actuel et des perspectives du marché français du PPP, des principaux acteurs concernés et pose les questions clés sur le marché auxquelles ces acteurs sont actuellement confrontés.

#### **3.1. PPP : recueil de données et observations**

En 2006, la Mission d'Appui aux Partenariats Public-Privé (MAPPP), et l'Institut de la Gestion Déléguée (IGD), ont créé un observatoire des PPP, baptisé le centre d'expertise français pour l'observatoire des partenariats public-privé.<sup>2</sup>

Son but est de promouvoir l'utilisation rationnelle des CP et équivalents, à travers la collecte de renseignements du marché, tirant les leçons de l'expérience passée et de la réalisation de travaux d'analyse sur les aspects juridiques et économiques des PPP. L'observatoire est géré par l'IGD et est le principal organe chargé du suivi de l'évolution du marché français du PPP relatif au CP et équivalents. La collecte en France de données pour le CP est relativement simple, étant donné que les autorités contractantes ont des obligations de transmission d'informations à la MAPPP une fois l'opération réalisée. La collecte des données est moins simple pour les BEA, BEH, ou AOT-LOA, pour lesquels les obligations de remontées de données sont moins strictes. S'agissant des DSP, la collecte des données est difficile car il n'existe pas d'organisme central répertoriant l'utilisation des concessions en France.<sup>3</sup>

#### **3.2. Les transactions réalisées en PPP**

Les PPP largo sensu sont devenus d'une pertinence significative en France. L'IGD estime que les revenus annuels provenant des CP et équivalents ainsi que des DSP représentent environ 5% du PIB. Le marché français du PPP a enregistré de nombreux closings financiers depuis le début des années 2000. Le tableau numéro 3 ci-dessous énumère quelques-unes des transactions les plus importantes.

---

<sup>2</sup> Voir le site du CEFOPPP : <http://www.cefoppp.org/>

<sup>3</sup> L'IGD a récemment engagé un processus visant à améliorer la qualité de la collecte de données pour les DSP

**Tableau 3 – PPP emblématiques dont le contrat a été signé**

| Nom du projet                                  | Date de signature | Valeur du capital | Type de contrat |
|--|-------------------|-------------------|-----------------|
| Eclairage public de la ville d'Auvers-sur-Oise | 2005              | 4m€               | CP local        |
| Centre hospitalier Sud-Francilien              | 2006              | 340m€             | BEH             |
| Hôpital de Caen                                | 2006              | 100m€             | BEH             |
| Prisons - premier & second lots                | 2006--7           | 400m€             | AOT             |
| Réseau Haut débit de la région Auvergne        | 2007              | 22m€              | CP local        |
| Hélicoptères pour l'école de Dax               | 2008              | 72m€              | CP Etat         |
| Université Paris-Diderot                       | 2009              | 87m€              | CP Etat         |
| Grand Stade de Lille                           | 2010              | 282m€             | CP local        |
| Grand Stade de Nice                            | 2010              | 205m€             | CP local        |
| Communication GSM-R                            | 2010              | 650m€             | CP Etat         |
| Zoo de Vincennes                               | 2010              | 160m€             | CP Etat         |
| Ministère de la Défense - Projet Balard        | 2011              | 992m€             | CP Etat         |
| LGV Tours-Bordeaux                             | 2011              | 7.8md€            | Concession      |
| LGV Bretagne - Pays de Loire                   | 2011              | 3.4md€            | CP Etat         |
| Ministère des Transports – Eco Taxe            | 2011              | 1md€              | CP Etat         |

+ Stades de Marseille et Bordeaux (respectivement 250 & 190m€/CP locaux, Vélodrome de Saint-Quentin (72m€/CP local)

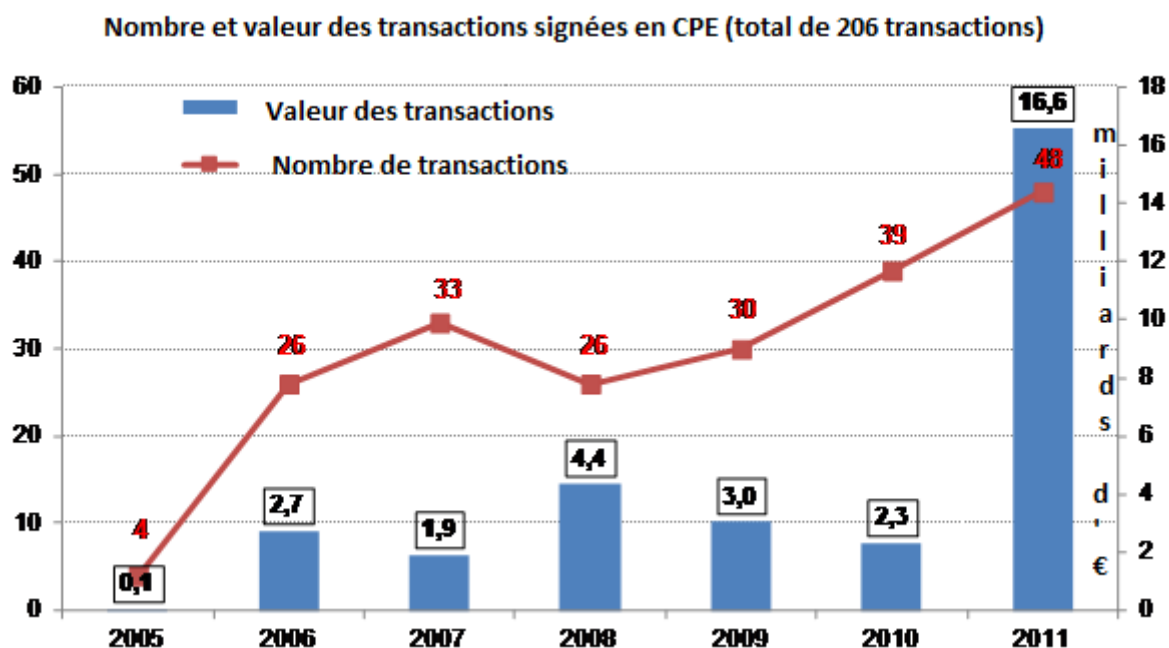
### 3.2.1 Contrat de Partenariat et équivalents – nombre de transactions et valeurs

Entre 2005 et décembre 2011, plusieurs centaines de Contrat de Partenariat et équivalents ont été signés, à travers :

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

La figure 2 ci-dessous montre l'évolution du nombre de CP et équivalents signés, et leur valeur du marché global depuis 2005

Figure 2 – Nombre et valeur des transactions signées en CPE



Source: bases de données de l'IGD

Le nombre de CP et équivalents a considérablement augmenté depuis leur introduction. 38 opérations sont recensées en 2010, contre quatre en 2005. L'année 2011 témoigne d'une réduction du nombre de transactions, mais une augmentation significative de la valeur du contrat global (c'est-à-dire la somme arithmétique des paiements publics au cours de la durée du contrat) et de la valeur du capital total (c'est-à-dire la valeur de l'investissement en capital des projets) des CP et équivalents signés.

En ce qui concerne la valeur en capital des CP et équivalents, les contrats signés entre 2005 et la fin de l'année 2011 ont représenté un investissement en capital cumulé d'environ 12 milliards d'euros. Cela se compare aux investissements publics de l'ordre de 90 milliards d'euros par an. L'IGD estime que la valeur des contrats globaux de CP et équivalents dans l'existence du 31 Décembre 2011 s'élevait à 31 milliards d'euros.

Concernant les contrats de partenariat et équivalents :

- plus de 60% des CP signés ont une valeur en capital inférieure à trente millions d'euros
- la valeur moyenne d'un Contrat de Partenariat au niveau local est de 28 millions d'euros. La valeur moyenne d'un Contrat de Partenariat au niveau Etat est d'environ 315 millions d'euros
- sur les 130 contrats signés de 2005 à 2011, 103 l'ont été par des entités publiques locales, (régions, départements, communes) les 27 autres l'étant par des entités relevant de l'Etat (établissements publics) ou par l'Etat lui-même.

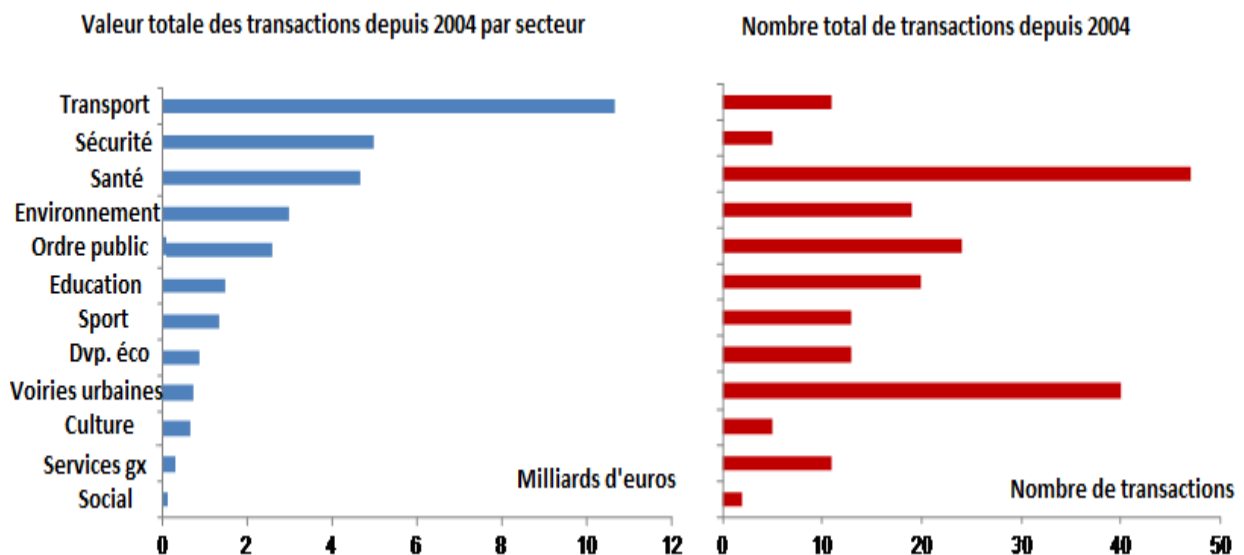


- En termes de valeur en capital, les CP d'Etat sont beaucoup plus importants que les CP des administrations locales (les CP d'Etat représentent 80% de la valeur du capital global des CP d'ici la fin de 2011). Pourtant, depuis l'ordonnance de 2004, la plupart des CP ont été réalisés par les autorités locales. La tendance récente se porte vers des transactions plus importantes et par une recrudescence des CP portés par l'Etat. La majeure partie des CP de l'Etat ont été signés sur la période 2009-2011.

### 3.2.2 Contrats de partenariat et équivalents – répartition sectorielle

Comme la figure numéro 3 l'indique ci-dessous, les CP et équivalents sont essentiellement utilisés dans la santé, les infrastructures urbaines (comme l'éclairage des rues), de la justice et de l'environnement. Dans les premiers temps de la relance des PPP, les CP et équivalents (en particulier BEA et BEH) ont été principalement utilisés par les autorités publiques locales et les établissements de santé.

**Figure 3 – Nombre de contrats de partenariat et équivalent (de 2004 au 30 Juin 2011) à traduire en français**



Source: base de données de l'IGD

### 3.2.3 Les DSP

Comme il est indiqué ci-dessus, la qualité de l'ensemble des données pour les DSP est faible. L'IGD estime qu'il y a entre 12 000 à 15 000 contrats de DSP (y compris les contrats d'affermage de service seulement), actuellement en vigueur dans le pays, pour leurs très grandes majorités passées au niveau des collectivités territoriales.

Les DSP se retrouvent surtout dans des secteurs tels que le stationnement, l'eau, les eaux usées, le chauffage urbain, les déchets, l'énergie et les parcs de stationnement automobile.

### 3.3. Les acteurs du marché PPP

#### 3.3.1 Les industriels

Trois des douze plus grandes entreprises du BTP du monde entier (Vinci, Eiffage et Bouygues) sont françaises. Les trois « *majors* » ont remporté la plupart des contrats de PPP réalisés en France, y compris les petits contrats par le biais de leurs filiales. Dans le secteur de la prison ou de la justice par exemple, tous les contrats de PPP ont été attribués à seulement deux de ces entreprises. Relativement peu de contrats ont été attribués à des entrepreneurs indépendants. Les sponsors étrangers ont manifesté peu d'intérêt pour le marché français PPP à ce jour<sup>4</sup>.

La dominance des majors est telle qu'elle soulève des problèmes de concurrence ainsi que les doléances des petites et moyennes entreprises comme des architectes. Certaines autorités contractantes, en particulier au niveau de l'État, tentent de répondre à ces critiques, notamment en réduisant la taille des contrats individuels.

#### 3.3.2 Les institutions financières et les investisseurs

Les principaux instruments de financement utilisés pour financer les PPP français sont les suivants :

- Le « financement de projet » traditionnel faisant principalement appel à une dette bancaire. La France bénéficie d'un marché bancaire relativement profond et sophistiqué. De nombreuses banques commerciales françaises et étrangères sont actives sur le marché français du PPP. Elles fournissent une gamme complète de produits de financement (par exemple des produits structurés, la mise à disposition de dette senior et junior, les instruments de couverture, l'« equity », les produits de crédit-bail) et des services de conseil aux autorités publiques adjudicatrices et aux sponsors privés. Les institutions publiques nationales, telles que la Caisse des dépôts, sont impliquées dans les PPP à la fois en tant que fournisseur d'« equity » et en tant que prêteur à long terme. La BEI est un bailleur de fonds important pour les grandes transactions en PPP, particulièrement dans le secteur des transports.
- Financement via une « cession Dailly ». Les contrats de partenariat comportent souvent un mécanisme de cession de créance via une « cession Dailly ». En vertu de ce mécanisme, une autorité publique, dans le cadre de l'attribution d'un CP (et donc redevable d'une série de paiements au partenaire privé au cours de la durée de vie opérationnelle du contrat), accepte de garantir une partie de ces paiements au profit des prêteurs dès lors que l'ouvrage objet du contrat a été effectivement réalisé. L'autorité s'engage à verser les montants dus, quoi qu'il advienne dans le cadre du contrat sous-jacent. En conséquence, les prêteurs considèrent les prêts garantis par des cessions de créances « Dailly » comme étant porteurs d'un risque public plutôt que d'un risque de type financement de projets.
- Le financement « *corporate* » - Il est caractérisé par une structure dans laquelle une société industrielle solvable détient une part significative du capital de la société de projet PPP, et la finance à partir de ses propres ressources, ou encore accorde des garanties d'entreprise pour les prêts bancaires consentis à la société de projet. Ces montages financiers sont principalement utilisés dans les petites transactions.

---

<sup>4</sup> A l'exception du *Projet EcoTaxe Poids lourds remporté par le groupement conduit par Autostrade SpA*

- Les Fonds propres (« Equity ») - La base d'investisseurs pour une participation au capital dans les projets de PPP est relativement bien développée. Un certain nombre de fonds d'infrastructure dédiés, à la fois français et étrangers, sont actifs sur le marché français du PPP. Compte-tenu de leur solidité financière, les principaux sous-traitants ont également une capacité importante à investir des capitaux dans des projets de PPP. De même, jusqu'à l'apparition de la crise financière, les banques étaient prêtes à investir des capitaux dans les projets de PPP.
- Le Leasing (*crédit-bail immobilier*) - Le crédit-bail a été utilisé pour de petits contrats de partenariat et équivalents, avec une orientation forte pour le bâtiment (en particulier BEA et BEH), et dans lequel le transfert de risques est limité.

Il est à noter que les autorités françaises ont favorisé deux initiatives à l'appui du financement des projets de PPP :

- Au début de 2009, le gouvernement français a établi un système de garantie pour les projets de PPP prioritaires, comme une réponse à la crise financière.<sup>5</sup> Cela a été rendu nécessaire par le nombre élevé de très grands projets en PPP ou concessions, dont la réalisation aurait été fortement compromise sans le soutien du gouvernement. Le gouvernement français a ouvert une enveloppe de garantie de 10 milliards d'euros, à utiliser sur les projets approuvés par un comité interministériel, programmés pour atteindre le stade de la signature avant la fin de l'année 2010. La MAPPP assurait la gestion du dispositif. Quatre projets pour plus de 13 milliards d'euros ont été examinés, mais un seul projet, monté en concession (la LGV Tours-Bordeaux) a finalement utilisé cette garantie, avec un montant de dette senior garantie de 1460 millions d'euros.
- Les autorités françaises réfléchissent à la mise en place d'un Fonds Commun de Titrisation, dédié aux PPP. L'objectif de cette initiative est de mettre en place un fonds émetteur d'obligations à long terme afin de financer des projets de PPP. Les obligations seraient émises projet par projet, et leurs produits utilisés pour refinancer les emprunts bancaires levés en phase de construction de projets de PPP une fois celle-ci achevée de façon satisfaisante.

### **3.4. Taux d'abandon des projets durant les périodes de structuration/attribution**

#### **3.4.1 Nombre de projets signés**

Selon l'IGD, de 2004 à la fin de l'année 2010, 627 projets eu recours au Contrat de Partenariat et équivalents, parmi lesquels 205 ont atteint le stade de la désignation de l'attributaire. Les BEA et CP représentent actuellement la grande majorité des contrats de partenariat et équivalents dans les marchés. Pour les CP, plus précisément, 500 projets ont donné lieu à une étude de faisabilité à ce jour et environ 220 d'entre eux sont parvenus à la phase d'attribution.

---

<sup>5</sup> Pour plus de détails, voir l'annexe du document EPEC sur "les garanties de l'Etat dans les PPP", disponible sur le lien suivant : <http://www.eib.org/epec/resources/epec-state-guarantees-in-ppps-public.pdf>

### 3.4.2 Opérations abandonnées

L'abandon des projets de PPP au cours de la phase d'attribution est relativement rare en France. Selon l'IGD, depuis 2004, 22 projets de contrats de partenariat et équivalents ont été abandonnés après avoir débouchés sur la désignation de l'attributaire. La MAPPP estime qu'environ 40 projets en contrats de partenariat et équivalents ont été abandonnés durant la phase d'attribution depuis 2004.

### 3.4.3 Délai jusqu'au closing financier

Sur un échantillon de 65 projets, l'IGD estime que les contrats de partenariat et équivalents réalisés dans le cadre du dialogue compétitif nécessitent en moyenne 15 mois, du début du processus contractuel à la signature.

La MAPPP estime que la période de temps nécessaire à un Contrat de Partenariat pour atteindre la signature (depuis le début de la préparation du projet en PPP avec le recrutement des assistants à personne publique pour réaliser l'évaluation préalable) est de 12 mois au minimum et 21 mois en moyenne. Sur de grands projets (qu'il s'agisse de l'Etat ou des collectivités), ce délai dépasse généralement 24 mois.

Les projets de l'Etat ont tendance à être plus complexes et exigeants, et nécessitent davantage de temps à la préparation (en particulier du fait de procédures de consultation publique). En guise d'illustration, le projet Balard du Ministère de la Défense, estimé à 992 millions d'euros, a engagé une procédure de PPP à l'automne 2008, avec une clôture financière en mai 2011. Les projets des collectivités locales atteignent le stade de la signature plus rapidement, en particulier dans le secteur de l'éclairage public, étant donné que la documentation et les processus sont en grande partie standardisés.

## 3.5. Résumé des projets et enjeux pour l'avenir

Le nombre de projets de contrats de partenariat et équivalents en cours de procédure (c'est-à-dire les projets qui n'ont pas encore atteint le stade de la clôture financière) s'élève à 684, dont 122 sont des contrats de partenariat. En plus de ce nombre, environ 262 projets de contrats de partenariat sont actuellement à l'étude (projets qui n'ont pas encore atteint la phase de passation des contrats). Selon la MAPPP, le nombre de PPP relevant de l'Etat devrait continuer à augmenter dans un proche avenir, en particulier pour les prisons, les palais de justice et les universités. Les grands projets d'infrastructure seront limités du fait des restrictions budgétaires, l'incertitude pesant particulièrement sur le projet du Canal Seine Nord dont la clôture financière reste programmée dans le courant de l'année 2012.

Le marché français des PPP a obtenu de bons résultats à ce jour malgré la crise financière. Ses performances futures seront largement dictées par sa capacité à répondre à un certain nombre de défis clés, en particulier celui du financement des projets. L'effet de la crise actuelle sur la liquidité du secteur bancaire et sur la tarification et la maturité des financements met en danger la compétitivité des projets sous forme de PPP. La crise souveraine et de liquidités a également eu un impact

significatif sur la disponibilité et le coût du mécanisme de la cession de créances Dailly, utilisée dans de nombreux contrats de partenariat. Le gouvernement français tente de répondre à cela en partie par la mise en place du Fonds Commun de Titrisation, instrument déjà mentionné.

Le développement des PPP en France a soulevé un certain nombre de critiques, en particulier des architectes et des PME. Cette critique est en grande partie alimentée par la domination de facto des majors. Les difficultés rencontrées sur quelques projets de PPP (par exemple, le Centre hospitalier Sud-Francilien, (voir à ce sujet la section 5.2.2), ont renforcé ces critiques. Le marché français des PPP a donné lieu à ce jour à un nombre limité de recours judiciaires, la plupart du temps lors de l'attribution du contrat. Cela conduit souvent à de longues négociations entre les autorités adjudicatrices et les partenaires privés, en particulier concernant la prise en charge du risque de résiliation du contrat.

Bien que la pratique française du PPP soit encore relativement jeune, les projets de PPP semblent avoir été majoritairement livrés conformément aux attentes.

## 4. L'unité centrale des PPP : la Mission d'appui aux partenariats public-privé (MAPPP)

### 4.1. Historique

La *Mission d'appui aux partenariats public-privé* (MAPPP) a été créée par décret en Octobre 2004 en application de l'ordonnance sur les PPP. La MAPPP a été officiellement mise en place en mai 2005. Cette mission a été créée comme un véritable « *organisme expert* », en charge de l'évaluation préalable des projets de PPP. Elle a été placée sous l'autorité directe du ministre chargé de l'économie et des finances.

En 2010, le président de la MAPPP a été invité à procéder à un audit de cette unité, dont la pertinence a été reconnue, assortie toutefois de recommandations afin d'améliorer sa gouvernance et sa durabilité. Cela a conduit à la transformation du statut de la MAPPP en un service à compétence nationale (agence), rattachée en juin 2011 à la Direction Générale du Trésor du Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie.

### 4.2. Tâches

Les activités de la MAPPP sont en grande partie axées sur le Contrat de Partenariat. Son implication dans les contrats équivalents ou encore comme les DSP est relativement marginale. La MAPPP a ainsi trois fonctions principales :

- Valider les évaluations préalables des projets préparés par les autorités adjudicatrices
- Fournir un appui aux entités du secteur public dans la préparation, la négociation et le suivi des contrats de partenariat
- Informer sur le Contrat de Partenariat et en assurer la promotion

Les ressources de la MAPPP sont allouées à ces trois fonctions.

Il est important de souligner que la MAPPP n'agit pas comme une autorité adjudicatrice pour les projets (la gestion des projets de PPP au cours du cycle du projet est de la responsabilité des équipes ministérielles, des établissements publics, des autorités locales, etc.), et n'est pas impliquée dans la négociation des contrats de PPP. Les autorités françaises ont estimé qu'il était important de séparer les responsabilités d'exécution d'une part, de l'analyse de la valeur économique et de la soutenabilité budgétaire, ainsi que su soutien aux pouvoirs adjudicateurs d'autre part.

#### 4.2.1 Validation des évaluations préalables

La MAPPP est tenue de produire un avis sur toutes les évaluations préalables (voir encadré 1 ci-dessous) qui lui sont soumises par les autorités publiques qui envisagent de recourir au Contrat de Partenariat.

Les détails relatifs à l'évaluation préalable se trouvent au sein du paragraphe 7.2.1.

#### 4.2.2 Soutien aux entités du secteur public dans la préparation, la négociation, et le suivi des contrats de partenariat

Dans son rôle de soutien aux entités du secteur public, la MAPPP a produit un guide d'orientation, des outils analytiques et des fiches de méthodologie, et a ainsi mis à disposition :

- un guide complet PPP à destination des pouvoirs adjudicateurs, intitulé : « *Les Contrats de Partenariat: guide méthodologique* ». Le guide a été publié initialement en 2005 et a été mis à jour plusieurs fois depuis. La dernière version (Mars 2011) s'appuie sur les enseignements tirés de contrats de partenariats existants, et contient une nouvelle méthode pour évaluer le coût et les avantages attendus des projets en PPP, (en tenant compte en particulier des avantages non financiers, ou socio-économiques, procurés par les PPP)
- des recommandations pour mener à bien les évaluations préalables, en particulier sur les questions financières, juridiques et fiscales
- des outils d'analyse tels que le modèle financier d'évaluation préalable, permettant une analyse quantitative et comparative des différentes voies possibles pour mener à bien un projet
- un clausier-type du Contrat de Partenariat, publié en 2011, dont l'objet consiste à aider les autorités adjudicatrices dans la rédaction des textes des Contrats de Partenariat. Le clausier-type n'est pas un contrat type en tant que tel, mais fournit des suggestions de rédaction et des commentaires sur les principales dispositions contractuelles
- deux ensembles de dispositions contractuelles- types pour les contrats de partenariat en matière d'éclairage public et d'efficacité énergétique
- des fiches techniques sur les questions juridiques, de comptabilité, de financement, ou encore des questions sectorielles

La MAPPP suit également la mise en œuvre d'un certain nombre de projets, dès lors que les contrats de partenariat sont signés, afin d'être en mesure de tirer les leçons d'expériences passées, puis de proposer des améliorations au cadre du PPP.

Il est important de souligner que la MAPPP ne mène pas les négociations sur un Contrat de Partenariat, mais est parfois impliquée en soutien dans les négociations concernant les projets les plus importants (voir la section 4.2.4).

### 4.2.3 Information et promotion des contrats de partenariat

La MAPPP a pour mission d'informer et de promouvoir le Contrat de Partenariat. Elle le fait à travers :

- Son site web, lequel contient des documents d'orientation, des outils analytiques, des notes d'actualité, des listes de projets, les avis émis par la MAPPP sur les évaluations préalables, et les rapports annuels d'activité
- Une surveillance étroite de l'évolution du marché. La MAPPP recueille en effet des données sur les contrats de partenariat, et, à travers le CEFOPPP (voir section 3.1), gère une base de données pour tous les contrats de partenariat et équivalents
- la publication de bulletins d'information professionnels sur les PPP (avec par exemple la « Lettre des PPP »);
- l'organisation et la participation à des conférences et séminaires, tels que celles organisées par le Club des PPP, avec les Rencontres Internationales des PPP, qui se tiennent à Paris chaque année;
- des activités de formations : la MAPPP est impliquée dans de nombreuses initiatives de formations sur les PPP. La plus importante est l'« École des PPP », parrainée par la MAPPP mais aussi par l'IGD. L'École des PPP fonctionne depuis quatre ans, et accueille vingt à trente décideurs publics chaque année. Elle dispose du concours d'un certain nombre de grandes écoles et d'universités.
- la participation à des groupes de travail avec les Ministères sectoriels et les unités de PPP en matière de santé, dans la justice, la défense, les secteurs de l'enseignement supérieur;
- une étroite collaboration avec l'IGD sur les questions de PPP (les questions par exemple de comptabilité, de transfert de personnel, de la production de documents d'orientation),
- la participation à des groupes d'études avec les organismes du secteur privé (mise en place par exemple avec les banques, compagnies d'assurance, et investisseurs, du développement de solutions favorisant la mobilisation du marché des capitaux pour des projets de PPP).

La MAPPP a ainsi des échanges fréquents avec de nombreux intervenants du PPP, en matière institutionnelle autant que dans le secteur privé.

### 4.2.4 Les autres fonctions de la MAPPP

En plus de ses trois tâches principales, la MAPPP fournit un certain nombre d'autres services, avec, par exemple :

- la gestion du régime de garantie d'Etat (voir section 3.3.2). La MAPPP a instruit une quinzaine de dossiers de projet, dont sept ont été approuvés par le comité de garantie mis en place à cet effet. L'expertise de la MAPPP a en particulier été sollicitée et impliquée dans la négociation et la mise en œuvre du mécanisme de garantie pour le projet ferroviaire Tours-Bordeaux à grande vitesse.
- la participation à des projets complexes/innovants. Sur requête ministérielle, la MAPPP peut fournir des analyses et des avis sur les évaluations préalables sur des projets qui ne font pas



l'objet d'un projet de PPP mais qui impliquent des contrats complexes ou des structures de financement novatrices;

- les activités internationales : la MAPPP est engagée dans une collaboration avec plusieurs organismes internationaux impliqués dans la promotion des PPP, à l'image de l'EPEC, de la Banque mondiale, du Trésor du Royaume-Uni, d'Infrastructures-Québec, ou encore au Canada), et fournit en ce sens une assistance à d'autres groupes d'études sur les PPP, à l'image de la Cellule d'Informations Financières en Belgique. La MAPPP est également impliquée dans un certain nombre d'initiatives en PPP dans la région méditerranéenne et dans les pays africains de langue française.
- le retour d'expérience. Beaucoup de récents projets en Contrat de Partenariat sont désormais passés en phase d'exploitation. La MAPPP est impliquée dans la structuration des enseignements tirés en vue de :
  - soutenir les collectivités qui ont une expérience limitée ou inexistante du PPP
  - promouvoir les avantages et les bonnes pratiques du Contrat de Partenariat
  - standardiser la documentation PPP
  - lever les incertitudes juridiques en suspens
  - fournir des services d'assistance aux parties prenantes du secteur public comme privé
  - donner son point de vue dans le cadre des groupes de travail interministériels impliqués dans la rédaction de nouvelles dispositions législatives touchant aux PPP.

#### **Les prochains défis pour la MAPPP**

La MAPPP a acquis une visibilité majeure sur le marché français depuis qu'elle a été mise en place. A l'origine, elle s'est concentrée sur les aspects administratifs, juridiques, et économiques des PPP. Avec la gestion du régime de garantie d'Etat et à la suite de la crise financière, la MAPPP s'est progressivement penchée sur les problématiques financières. Avec la standardisation des contrats et le retour d'expérience, ces enjeux financiers représenteront une part croissante des activités de la MAPPP à l'avenir.

### **4.3. Couverture**

La MAPPP fournit des services à toutes les autorités adjudicatrices qui envisagent l'utilisation des contrats de partenariat, qu'il s'agisse d'administrations centrales ou locales. Comme mentionné dans la section 4.2, son rôle diffère selon la nature de l'autorité adjudicatrice. La MAPPP est enfin impliquée dans tous les secteurs économiques, même si la France dispose également d'un certain nombre d'unités PPP au niveau sectoriel, par exemple en matière de santé et de justice (voir la section 5.2).

### **4.4. Rôle de la MAPPP dans le cycle du projet**

L'identification des projets, la préparation, le suivi de l'exécution, et la gestion des contrats, sont de la responsabilité des autorités adjudicatrices concernées (voir la section 7). Comme il est décrit à la section 4.2, la MAPPP agit essentiellement de la manière suivante :

- Un organisme de validation des contrats de partenariat réalisés par l'Etat
- Egalement pour les collectivités locales, désireuses de s'orienter en faveur de son implication, comme organisme de validation pour les contrats de partenariat à l'échelle locale,
- Un organisme d'instruction et de recommandation au ministre de l'Economie avant que celui-ci n'autorise par avis ministériel les contrats de partenariats de l'Etat à être signés

Hormis en cas de circonstances extraordinaires (à l'image du programme de garantie de l'Etat), la MAPPP n'est pas impliquée dans le détail de la procédure et la négociation du PPP. De même, la MAPPP n'est normalement pas impliquée dans la renégociation de Contrats de Partenariat.

#### **4.5. Membres de la Mission**

Lorsqu'elle a été mise en place en 2005, la MAPPP a commencé à fonctionner avec un personnel de six professionnels. La MAPPP emploie actuellement huit personnes à temps plein ainsi que trois à quatre stagiaires chaque année.

Les membres du personnel de la MAPPP sont soit des fonctionnaires de carrière (actuellement six d'entre eux), ou en provenance du secteur privé dans le cadre de contrats à durée déterminée (actuellement deux d'entre eux).

Son mandat pour la gestion du programme de garantie d'Etat a conduit la MAPPP à recruter deux spécialistes du financement de projet, en provenance du secteur privé, pour la durée du Plan de Relance (2009-10).

L'équipe de la MAPPP possède une large expertise en matière administrative, juridique, et financière. La MAPPP fait ainsi rarement appel à des consultants extérieurs pour son travail.

Le directeur de la MAPPP est un fonctionnaire. Celui-ci est nommé par le Ministre de l'Economie pour une durée illimitée. Jusqu'à ce que la MAPPP devienne un service à compétence nationale en 2011, un président non-exécutif supervisait les activités de la MAPPP. Ce rôle a disparu en 2011.

Les entretiens réalisés avec le directeur de la MAPPP témoignent qu'il a été difficile de recruter et de retenir du personnel expérimenté du secteur public, en dépit des possibilités d'apprentissage offertes par la MAPPP. La crise financière a permis davantage de souplesse dans le recrutement de personnel du secteur privé, procédure qui va probablement se poursuivre dans les années à venir.

#### **4.6. Structure organisationnelle**

La structure organisationnelle de la MAPPP est simple, les six directeurs de projet étant directement rattachés au directeur de la MAPPP.

## 4.7 Financement

Les activités de la MAPPP sont entièrement financées sur crédits publics d'Etat. La MAPPP ne facture donc pas ses prestations à ceux qui y recourent.

## 4.8 Positionnement hiérarchique et contrôle

La MAPPP dépend officiellement de la Direction Générale du Trésor du MINEFI, bien qu'elle dispose d'une autonomie significative à son égard dans activité quotidienne.

La MAPPP rapporte également à un comité consultatif, le Comité d'orientation, composé de 37 membres issus du secteur public, parties prenantes du secteur de PPP, à l'image des Ministères liés à l'économie, la justice, la santé, ou encore la Cour des comptes, le Conseil d'État, ou l'association des maires de France), ainsi que du secteur privé et ses intervenants en matière de PPP, fédérations professionnelles ou représentants institutionnels des industriels ou des banquiers. Le Comité a une fonction consultative. Il propose des thèmes majeurs au programme de travail de la MAPPP, et se réunit au moins une fois par an. Chaque année, la MAPPP produit un rapport d'activité nécessitant l'aval du Comité.

Un Comité de Développement, qui comprend douze membres issus du Parlement et du milieu universitaire, a été mis en place en 2011 par le décret transformant la MAPPP en service à compétence nationale, en vue de transmettre et de permettre un relais institutionnel et politique pour les questions et propositions relatives aux PPP.

La MAPPP ne dispose d'aucune procédure spécifique d'audit ; elle est soumise aux mêmes, procédures d'audit interne que les autres entités du MINEFI.

## 5. Entités clés dans le cadre du PPP

Cette section couvre les autres entités gouvernementales impliquées dans l'élaboration et la mise en œuvre des projets de PPP.

Outre la MAPPP, les principales institutions dans le cadre des PPP en France sont :

- le Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, dont la MAPPP est partie intégrante
- les unités sectorielles en charge des PPP dans les autres Ministères
- d'autres organismes tels que l'Institut de la Gestion Déléguée (l'IGD).
- et les autorités adjudicatrices porteuses de projets Il existe de nombreuses autorités adjudicatrices en matière de PPP, et qui se répartissent entre l'Etat, les entités qui lui sont directement liées, et les collectivités territoriales

Les entités de l'Etat ou liées à l'Etat en matière de PPP sont par exemple :

- Les Ministères, comme celui de la défense, de la justice, ou des transports
- L'établissement public Réseau Ferré de France

- Les établissements publics de santé (hôpitaux...)
- Les universités (établissements publics à statut spécifique)

A l'échelle des collectivités, les autorités adjudicatrices principales sont les municipalités ou groupements de communes, qui représentent la majeure partie du nombre de contrats de partenariat et équivalents accordés, mais aussi les départements, et les régions.

## **5.1 Le Ministère de l'économie, des finances, et de l'industrie**

Comme il a été indiqué, le Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie est le Ministère de référence de la MAPPP. Bien que la MAPPP bénéficie d'une certaine autonomie dans son travail au quotidien, cela confirme la position centrale et majeure du MINEFI concernant la politique des PPP. La MAPPP instruit l'avis donné par le ministre préalablement à la signature des contrats de partenariat qui relèvent de l'Etat ou de ses établissements publics. Les services de la direction générale du Trésor, en association avec la MAPPP, peuvent intervenir pour expertiser la structuration financière des grands contrats de partenariat négociés par l'Etat.

Le Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'État approuve pour sa part la soutenabilité en matière budgétaire de tout Contrat de Partenariat envisagé par l'Etat ou ses établissements publics, avant de le signer (et, selon un décret qui sera bientôt adopté, en amont, en même temps que l'avis sur l'évaluation préalable réalisé par la MAPPP.

## **5.2 Les Ministères et unités sectorielles de PPP**

Les Ministères jouent un rôle important et ont une autonomie considérable dans le processus du PPP dans leurs secteurs respectifs en France. Les suivants ont d'ailleurs été particulièrement actifs en la matière :

- La justice
- La santé
- La défense
- L'enseignement supérieur
- Le transport

### **5.2.1 Le Ministère de la Justice, l'Agence Publique pour l'Immobilier de la Justice et l'Établissement Public du Palais de Justice de Paris**

L'Agence Publique pour l'Immobilier de la Justice (l'APIJ) et l'Établissement Public du Palais de Justice de Paris (l'EPPJP) sont deux établissements publics placés sous l'autorité du Ministère de la Justice et des Libertés. L'APIJ traite de la planification et de la gestion des projets immobiliers pour les diverses directions du Ministère, comme les services judiciaires, ou l'administration pénitentiaire. L'EPPJP est adossé à l'APIJ et dispose de moyens communs, il est spécifiquement chargé du futur palais de justice de Paris.

### Missions et dotations de l'APIJ

La mission de l'APIJ est de construire, rénover et/ou réhabiliter les palais de justice, prisons, et autres biens immobiliers du Ministère. L'APIJ contribue à la définition de programmes de nouveaux équipements, avec les directions centrales du Ministère. Cette agence joue un rôle d'expert sur les questions immobilières, telles que l'évaluation des coûts de construction, le développement durable, et les questions d'exploitation et de maintenance.

L'APIJ traite des PPP comme des autres montages contractuels, ce qui permet le retour d'expérience entre les marchés publics traditionnels et les PPP. L'APIJ est directement en charge des projets réalisés en PPP et tient le rôle de pouvoir adjudicateur pour le compte du Ministère.

L'APIJ comporte dix « départements de « programme » qui sont responsables de la mise en œuvre des projets, des études de faisabilité à la réalisation des travaux. L'APIJ emploie un total d'environ 100 personnes.

L'APIJ est impliquée dans deux domaines principaux concernés par des PPP : les palais de justice et les prisons.

#### Les PPP dans le cadre des opérations immobilières judiciaires :

Dans le secteur judiciaire, (c'est-à-dire les palais de justice), la plupart des investissements sont réalisés après concours de maîtrise d'œuvre et marché de travaux. Les PPP sont néanmoins utilisés occasionnellement, pour certains projets présentant des caractéristiques favorables notamment une valeur d'investissement supérieure à 30 millions d'euros.

Les PPP sont utilisés :

- Pour les bâtiments neufs plutôt que pour des programmes de rénovation ;
- Dans le cadre de transactions d'un montant supérieur à 30 millions d'euros mais relativement modéré (comme pour les palais de justice de Caen, Perpignan), avec comme exception le tribunal de grande instance de Paris, dont le projet estimé à quelque 560 millions d'euros d'investissement, a été signé en février 2012 ;
- Pour des contrats intégrant la conception, la construction, la maintenance, le nettoyage, et, occasionnellement, d'autres services tels que la sécurité incendie, le gardiennage ou l'accueil.

#### Les PPP dans le secteur pénitentiaire

- L'APIJ a eu recours au Contrat de Partenariat et aux AOT, même si la tendance est à une utilisation plus systématique des premiers mentionnés. Les AOT ne permettent pas de confier au partenaire privé les services à la personne et comprennent donc uniquement des services d'entretien du bâtiment et de nettoyage. Le Contrat de Partenariat peut inclure la restauration, la blanchisserie, la « cantine », la formation et le travail des détenus. Les tâches régaliennes de surveillance et de greffe au sein des établissements pénitentiaires restent toujours assurées par l'administration. Les contrats sont généralement d'environ trente ans et des dispositifs de réajustement tels que le parangonnage, ou « *benchmarking* » sont prévus pour les prestations de service à la personne.

- Trois projets de PPP ayant atteint leur closing financier entre 2006 et 2008 sont actuellement en exploitation. Ces projets représentent un coût en investissement d'environ 200 à 250 millions d'euros chacun. Chaque contrat regroupe trois ou quatre prisons. Deux d'entre eux sont des AOT, le troisième est un Contrat de Partenariat.
- L'avenir des PPP dans le secteur pénitentiaire va probablement dépendre de l'issue d'une consultation qui est actuellement menée. 10 contrats représentant 20 à 25 prisons pourraient être signés au cours des prochaines années. L'APIJ a l'objectif de d'attirer davantage de concurrence.

### La politique PPP de l'APIJ

L'APIJ est active dans la promotion des bonnes pratiques du PPP. A cet effet, elle :

- Produit de clausier-types pour les contrats de PPP utilisés au sein de l'APIJ ;
- A publié certains contrats de PPP
- Tient des réunions internes mensuelles où sont évoquées les pratiques du PPP
- Organise régulièrement des formations sur les questions de PPP
- Participe aux formations de l'Ecole des PPP

L'APIJ réalise également une évaluation a posteriori des PPP signés. Sur un échantillon relativement réduit de projets, l'APIJ a constaté que :

- Les PPP permettent une livraison des projets dans les temps et une répartition des risques efficiente, notamment du fait que le partenaire privé supporte et gère les risques de sol qui crée des retards importants dans les travaux publics traditionnels.
- Les analyses des évaluations préalables ont tendance à être confirmées. Le coût du PPP tend en effet à être plus élevé durant la période de construction, mais d'importantes économies sont générées au cours de la phase d'exploitation. La plupart des économies sont réalisées sur les gros travaux d'entretien en raison du fait que la pérennité de la construction tend à être meilleure dans le cadre des PPP, afin de répondre à des besoins sur le long terme. Par ailleurs, les marchés publics traditionnels semblent créer des risques d'interface durant la phase de maintenance et d'entretien, et ne permettent pas de réaliser correctement la maintenance lourde qui est souvent négligée.

### Approbaton des projets en PPP et relations avec la MAPPP

L'APIJ a des échanges fréquents avec la MAPPP sur de nombreux sujets tels que l'évolution du marché des PPP et les questions de financement. Étant donné que les projets de l'APIJ relèvent de l'Etat, l'accord de la MAPPP est nécessaire afin d'une part de valider les évaluations préalables effectuées par l'APIJ, et d'autre part d'obtenir l'avis favorable du Ministre de l'économie avant la signature du contrat.

### Les enjeux actuels des PPP dans le secteur de la justice

L'APIJ travaille actuellement sur plusieurs questions relatives aux PPP, telles que :

- La gestion contractuelle : l'APIJ et le Ministère de la justice sont en effet chargés de la procédure de dévolution du projet et de la gestion des contrats de PPP, tandis que le projet au jour le jour a vocation à être géré par l'entité publique concernée (Direction de l'administration pénitentiaire par exemple). Cela peut engendrer des difficultés pour la compréhension et l'application de certaines dispositions contractuelles.
- L'affectation du risque de taux d'intérêt durant la phase de construction des projets. L'APIJ estime en effet que ce risque doit préférentiellement être assumé par la personne publique, et qu'il en va de même pour le risque de retard associé à des recours (par exemple contre le permis de construire) dès lors qu'il n'y a pas de faute du partenaire privé, ou à des changements de programme.
- Le niveau de concurrence entre candidats-partenaires privés
- Les conditions de financement

## **5.2.2 Le secteur de la santé et l'Agence Nationale d'Appui à la Performance des Établissements de Santé et Médico-sociaux**

L'Agence Nationale d'Appui à la Performance des Établissements de Santé et Médico-sociaux(ANAP) a été créée en 2009.

### Missions, organisation et membres de l'Agence :

L'ANAP a été créée dans le cadre d'une réforme du système de santé. Elle est le résultat de la fusion de trois organismes impliqués dans la politique de santé publique, dont la Mission Nationale d'Appui à l'Investissement Hospitalier (MAINH), créée en 2003 par le Ministère de la Santé. Cette dernière a joué un rôle majeur dans le développement des PPP pour le secteur de la santé en France. L'ANAP a deux missions principales :

- La première consiste à améliorer la performance des entités de la santé (dans les domaines de l'organisation, du personnel et de la performance économique, par exemple). L'agence appuie dans ces domaines trente établissements de santé ainsi que les agences régionales de santé.
- La seconde consiste à valoriser le patrimoine foncier et immobilier du secteur.

L'ANAP dispose d'un personnel d'environ 100 agents.

### Historique des PPP dans le secteur de la santé

La Mission Nationale d'Appui à l'Investissement Hospitalier (MAINH) a été créée en 2003 pour atteindre les objectifs d'un programme de santé ambitieux annoncé en 2002, le plan « hôpital 2007 ». Celui-ci entraînait la réforme de la tarification des services de santé, un changement de la gouvernance du secteur, et un programme d'investissement important et urgent. Le plan prévoyait qu'au moins 15% de l'investissement requis serait effectué par le biais des PPP. Le montage contractuel du PPP n'étant pas connu en France à l'époque, la MAINH a adapté le BEA, introduit en 1988, pour créer un contrat PPP spécifique pour le secteur de la santé, le BEH (Bail Emphytéotique Hospitalier), inspiré par ailleurs de l'expérience britannique en matière de santé dans le cadre du PFI.

Ces contrats prévoient que la maintenance des bâtiments, et une série de services basiques non-médicaux, sont fournis par le secteur privé. Comme au Royaume-Uni, les entités hospitalières, (établissements de santé), sont les autorités adjudicatrices.

Dans le cadre du Plan Hôpital 2007, le Ministère de la Santé a lancé un appel national à propositions de projets émanant d'entités hospitalières. 35 propositions de projets ont été présentées en 2003. 20 ont été sélectionnées à la suite de discussions avec la MAINH nouvellement constituée, laquelle a produit un guide sur les PPP en faveur des autorités adjudicatrices pour la réalisation de leurs projets.

Cette première vague de projets de BEH n'a pas été soumise à la procédure d'évaluations préalables, mais à l'approbation des organismes de santé régionaux avec le soutien de la MAINH.

Ces projets ont conduit d'autres autorités sanitaires à faire émerger de nouveaux projets en PPP, même s'ils ne s'inscrivaient pas dans le cadre du Plan Hôpital. Une deuxième vague de projets a été lancée en 2006, soumise celle-ci à la procédure de l'évaluation préalable. Environ une dizaine de ces projets ont recouru au CP plutôt qu'au BEH (en particulier lorsque le partenaire privé devait fournir de l'énergie ou des services logistiques au-delà des services d'entretien bâtementaire).

C'est ainsi qu'environ 40 BEH et 10 CP ont été signés dans le cadre des deux Plan Hôpital de 2007 et 2012. La construction de 35 hôpitaux a été achevée, lesquels sont depuis en phase d'exploitation. Composée d'une équipe de 15 personnes, la MAINH ne disposait toutefois que deux spécialistes en PPP, tout en s'appuyant largement sur des conseils extérieurs.

#### Enseignements pour les PPP dans le secteur de la santé

Le recours au PPP dans le secteur de la santé a donné lieu à une série de constats, tels que :

- Les « majors » et leurs filiales ont remporté tous les contrats en PPP, comme dans la plupart des autres secteurs.
- Le BEH du Centre hospitalier du Sud-Francilien, signé en 2006 pour une valeur de 343 millions d'euros, est confronté à de graves difficultés. Tout au long de la période de construction, la relation entre le public et le partenaire privé s'est considérablement détériorée. Le projet est maintenant livré, mais a ouvert avec un retard d'un an en raison de différends entre les parties. Le projet a en conséquence attiré beaucoup d'attention et de critiques. Certaines de ces critiques contestent les avantages du PPP de manière générale, et l'adéquation du PPP à des objets aussi complexes et mouvants que les hôpitaux, ce bien que les problèmes soulevés par ce projet ne mettent pas en relief des problématiques spécifiques à cet outil juridique de la commande publique.

#### Relations avec la MAPPP

L'ANAP, et auparavant la MAINH, a travaillé en étroite collaboration avec la MAPPP, en particulier dans la préparation des évaluations préalables pour les projets.

#### L'avenir du PPP dans ce secteur



Les entités hospitalières ont un degré d'autonomie important en France. En dehors des programmes d'investissement nationaux, les hôpitaux sont tenus de financer leurs investissements avec leurs revenus. L'endettement des hôpitaux a augmenté de façon significative au cours des dix dernières années. Compte-tenu des investissements de rattrapage déjà réalisés dans le cadre des Plan Hôpital 2007 & 2012, les PPP ne sont pas susceptibles de prendre une place importante dans le secteur de la santé à l'avenir, sauf pour des process et des applications de niches telles que les systèmes d'information, la production d'énergie, et la logistique.

### **5.2.3 Le Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche**

Le *Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche* est en charge de définir et mettre en œuvre des politiques publiques cohérentes pour l'enseignement supérieur et la recherche. Le Ministère est en particulier responsable de la programmation et de la gestion du parc immobilier de 83 (89 ?) universités et 180 instituts d'enseignement supérieur à travers le pays.

Depuis les années 1970, les universités ont connu une croissance importante qui a conduit à la construction de nombreuses installations nouvelles. L'entretien des actifs existants a été en conséquence quelque peu négligé. Les bâtiments universitaires ont, actuellement, souvent besoin d'importants travaux de rénovation. Cette situation a conduit le Ministère à lancer l'opération Campus en 2008, dont le PPP constitue l'outil de réalisation privilégié. La volonté d'avoir une vision du projet en coût global, des délais de livraison respectés, de favoriser l'innovation et d'obtenir une meilleure allocation des risques, a en effet amené le Ministère à examiner l'option du PPP pour la réalisation des investissements concernés. A cet effet, le Ministère a mis en place en 2009 le service des Grands Projets Immobiliers, ayant en charge la responsabilité de la gestion du programme. Le service emploie un effectif de treize personnes expérimentées en matière de gestion de projet et de la mise en œuvre du PPP dans d'autres secteurs.

L'un des objectifs clés de ce service est d'aider les universités à maîtriser l'utilisation des PPP et, en particulier, des contrats de partenariat. Le service apporte un soutien à la préparation d'évaluations préalables, la constitution d'équipes de projet et le recrutement de conseillers. Dans la pratique, le service analyse les évaluations préalables avant qu'elles ne soient envoyées à la MAPPP, et se penche également sur la viabilité financière des projets et le montant des contributions financières qui seront demandées aux universités. Bien que le service ne fournisse que des recommandations, son avis est en principe strictement suivi.

Dans le cadre de l'opération Campus :

- une dotation étatique en capital de cinq milliards d'euros a été allouée aux universités pour leur investissement dans les infrastructures et le logement étudiant
- seuls les intérêts perçus sur la dotation en capital seront utilisés pour financer les programmes d'investissement
- cette structure de financement via une dotation en capital semble particulièrement bien adaptée aux PPP : les intérêts perçus sur le fonds de dotation seront en effet utilisés par les universités pour financer leurs paiements annuels aux partenaires privés

- le Ministère a organisé un appel à propositions provenant d'universités, avec 66 réponses obtenues. Huit projets (représentant plusieurs dizaines d'opérations) ont finalement été sélectionnés.
- Ces huit projets sont actuellement à des stades différents de passation des contrats, la plupart à travers le dialogue compétitif. L'école de l'énergie de Grenoble est susceptible d'être le premier Contrat de Partenariat à atteindre son closing financier en 2012.

Afin de promouvoir une utilisation rationnelle des PPP dans le secteur, le service produit une gamme d'outils pour les autorités publiques, comprenant des clausier-types, un guide pour le recrutement de conseillers, un autre sur la manière de s'organiser, ainsi que des documents sur les retours d'expérience en matière de PPP. La MAPPP est impliquée dans les projets relevant du programme Opération Campus afin de valider les évaluations préalables réalisées par les universités concernées. En dehors de l'Opération Campus, 4 CP universitaires ont déjà été signés depuis 2009.

#### **5.2.4 Le Ministère de la Défense**

Le Ministère de la Défense et des Anciens Combattants est un pouvoir adjudicateur public majeur en matière de PPP pour les travaux comme pour les services. Les PPP constituent un montage contractuel utilisé par le Ministère, en particulier pour la construction de bâtiments, les systèmes de communications, et les services complexes.

Le Ministère de la Défense a signé six contrats de PPP depuis 2008, notamment le projet emblématique de Balard (état-major des forces armées), signé en 2011 pour un montant d'investissement de 992 millions d'euros. Les autres opérations du Ministère de la Défense comprennent un réseau intranet pour les forces aériennes, une école d'ingénieurs à Toulouse (hébergement des élèves), une école de formation de pilote d'hélicoptère à Dax, une école de sport de haut niveau à Fontainebleau et la rénovation de casernes. Plusieurs autres projets de PPP sont actuellement en cours de négociation pour la construction-mise à disposition de bâtiments et de navires.

Le Ministère de la Défense est organisé de la manière suivante en matière de PPP :

Le Ministère de la Défense comporte une quinzaine d'autorités contractantes (comme l'Etat-major des armées, la Direction générale de l'armement, le Secrétariat Général pour l'Administration) au sein desquelles les directeurs de projet formulent leurs besoins et gèrent les procédures d'acquisition. La décision d'opter pour un PPP ne relève cependant pas de ces autorités contractantes, mais du ministre.

Au sein du Ministère de la Défense, la Direction des affaires financières comporte une mission dont la tâche est la recherche de nouveaux modes d'acquisition et de financements, tels que les PPP. Cette mission agit en tant que soutien aux autorités adjudicatrices, fournit une expertise, et valide les propositions de PPP. Elle aide les autorités adjudicatrices à préparer leurs évaluations préalables avant soumission à la MAPPP et vérifie la viabilité financière et budgétaire des propositions.

La Direction des affaires financières traite également des aspects économiques et financiers des PPP, conjointement avec la mission. Elle traite entre autres de la « bancabilité » du projet, mais également des questions de redéploiement budgétaire, y compris celle du personnel, induite par les PPP. La Direction donne son opinion sur les évaluations préalables avant qu'elles ne soient soumises à la MAPPP et au Ministère du budget.

Au total, environ 10 personnes traitent des PPP à la Direction des affaires financières. Le personnel est composé d'experts en PPP recrutés à cet effet. En outre, environ 10 membres du personnel au sein des autorités adjudicatrices ont des compétences en matière de PPP.

Pour tous les contrats de PPP du Ministère de la Défense, le ministre lui-même doit lui-même donner son approbation, et, au stade de la signature, donner de nouveau son accord pour la finalisation du contrat. Pour les projets dont la valeur contractuelle s'élève au-delà de 150 millions d'euros, la décision est prise par un comité d'investissement présidé par le ministre.

Deux analyses coûts/avantages sont effectuées pour les projets de PPP du Ministère de la défense, la première ayant lieu lors de l'évaluation préalable, la seconde lors du stade de la meilleure offre, en comparant le résultat de l'appel d'offres avec l'évaluation préalable initiale.

Le Ministère de la Défense mandate de manière quasi systématique des consultants (spécialisés dans des domaines tels que le juridique, le financier, l'informatique, les assurances, ou encore la propriété), pour la phase d'acquisition/négociation des projets.

Le dialogue compétitif est la seule procédure utilisée à la Défense pour les PPP, essentiellement en raison de son potentiel d'innovation. Des commissions ad hoc sont systématiquement formées pour évaluer les soumissions et sélectionner le meilleur candidat.

Le Ministère de la Défense a généralement eu une expérience positive dans l'utilisation des PPP, même si le retour d'expérience est encore limité.

### **5.2.5 Le Ministère de l'Environnement, du Développement durable, des Transports et du Logement**

La Direction des Infrastructures de Transport (DIT), au sein du Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports, et du Logement, a mis en place un département spécialisé appelé département PPP-Infrastructures et transports (D PPP-IT), prenant en charge des projets à mettre en œuvre à travers des PPP ou des concessions. Comptant une douzaine de membres, ce département gère les dimensions économiques, juridiques, et financières, des procédures d'acquisition des PPP, et est impliqué dans la finalisation du contrat qui sera signé, en coopération avec la MAPPP lorsque l'outil juridique utilisé est un CP. Le D PPP-IT participe à l'exercice de tutelle du ministère en charge des transports sur les dossiers pilotés par les établissements publics comme RFF et VNF et est susceptible d'apporter une assistance méthodologique à d'autres services du ministère, même en dehors des infrastructures de transport.

### 5.3 Réseau Ferré de France

#### Réseau Ferré de France et les PPP

Réseau Ferré de France (RFF) est le gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire française. Il s'agit d'un organisme public en charge de la fourniture d'un service public (Etablissement Public à caractère Industriel et Commercial). RFF opère sous la tutelle du ministère de l'Environnement, du Développement durable, des Transports et du Logement. RFF emploie un personnel de 1 400 personnes.

RFF est l'une des principales autorités ayant recours au PPP en France. RFF a signé les contrats relatifs à quatre grands projets de PPP à ce jour :

- Le projet de communication GSM-Rail, premier projet PPP de RFF, signé en 2010. Ce projet de télécommunications est mis en œuvre grâce à un Contrat de Partenariat de 15 ans, pour une valeur d'investissement d'environ 1 milliard d'euros.
- Le projet ferroviaire à grande vitesse Tours-Bordeaux, comprenant la construction d'une ligne de huit milliards d'euros pour une concession de 50 ans. L'accord implique une structure de financement complexe, incluant l'Etat ainsi que des contributions régionales, des emprunts auprès de banques commerciales et auprès d'organismes publics (par exemple la BEI, la Caisse des Dépôts), ainsi qu'une garantie de l'Etat, (garantie instruite par la MAPPP (voir les sections 3.3.2 et 4.2.4), et de RFF et la mise en place par la BEI, et la Commission européenne de l'Instrument de garantie de prêt pour des projets transeuropéens de réseaux de transports LGTT).<sup>6</sup> L'évaluation préalable pour le projet a été validée en 2006 et le projet a été signé en juin 2011. Le projet a été attribué par voie de dialogue compétitif.
- Le projet ferroviaire à grande vitesse Bretagne-Pays de la Loire (BPL), comprenant la construction, pour un coût de 3,4 milliards d'euros, d'une ligne à grande vitesse par un Contrat de Partenariat de 25 ans. L'accord a été finalisé en juillet 2011 et est le premier vrai CP pour une ligne ferroviaire, lequel fut exceptionnellement soumis à une procédure négociée (juridiquement rendue possible par le statut d'entité adjudicatrice- en tant qu'opérateur de réseau- de RFF) pour des raisons de calendrier.
- Le projet de contournement ferroviaire Nîmes-Montpellier (CNM) est un Contrat de Partenariat dont le projet s'élève à 2,5 milliards d'euros. Les offres ont été remises dans le cadre du dialogue compétitif en octobre 2011, et la société Bouygues a été retenue comme attributaire pressenti en janvier 2012.

#### Enjeux et avenir du PPP en la matière

En ce qui concerne les PPP dans le secteur ferroviaire, il est intéressant de noter que :

---

<sup>6</sup> Voir ce lien : [www.eib.org/attachments/press/2008-005-fact\\_sheet\\_en.pdf](http://www.eib.org/attachments/press/2008-005-fact_sheet_en.pdf)

- Les grands projets d'infrastructures ferroviaires exigent de nombreuses interactions avec les acteurs publics et la population locale. C'est ce qui explique la période de gestation relativement longue de ces projets, en particulier lorsque ceux-ci ont recours au PPP
- La faisabilité des projets en PPP pour RFF est largement déterminée par l'octroi de subventions publiques (en particulier au niveau régional) à ces projets. La confirmation des engagements de subventions par les différents acteurs publics se déroule à un stade relativement tardif dans le processus d'acquisition. En conséquence, RFF est tenu d'aller de l'avant dans la poursuite de la procédure de passation malgré les incertitudes de financement;
- Afin de prendre du recul sur les quatre projets importants signés ou sur le point de l'être au cours des trois dernières années, un rapport les PPP a été commandé par RFF à des consultants au printemps 2012. RFF prépare un certain nombre d'évaluations préalables et envisage de présenter deux ou trois projets (incluant les nouvelles gares ou la rénovation de certaines parties du réseau ferroviaire) au cours des cinq prochaines années.
- vu la taille de ses projets, la question du financement sera d'une importance majeure pour RFF. Le recours aux PPP sera en grande partie conditionné par des considérations de retour sur investissement et de bancabilité.

#### Relations avec la MAPPP

Les contrats de partenariat élaborés par RFF nécessitent la validation par la MAPPP des évaluations préalables.

RFF et la MAPPP ont également beaucoup travaillé ensemble sur l'approbation, la structuration et la finalisation de la garantie de l'Etat pour la concession du projet ferroviaire à grande vitesse entre Tours et Bordeaux. L'utilisation conjointe de la garantie de l'Etat et la garantie de RFF sur cette transaction a nécessité d'importantes négociations pour résoudre les conflits d'intérêts et les enjeux intercréanciers.

#### **5.4 L'Institut de la Gestion Déléguée**

L'Institut de la Gestion Déléguée (IGD) est une fondation d'entreprises créée en 1996 et parrainée par 47 membres du secteur privé. C'est un organisme à but non lucratif qui vise à promouvoir l'amélioration de la qualité et la performance des services publics, en particulier grâce à la participation du secteur privé. L'IGD est devenu un groupe de réflexion influent dans le domaine des contrats de concession et des PPP en général. L'IGD a récemment publié une série de documents concernant les PPP (comme le financement des PPP ou ses structures contractuelles). En collaboration avec la MAPPP, l'IGD gère le Centre d'expertise Français pour l'Observatoire des partenariats public-privé qui rassemble et analyse les données sur les PPP (voir la section 3.1), ainsi que l'École des PPP (voir la section 4.2.2).

Le personnel permanent de l'IGD compte sept membres, mais il est également fait appel à de nombreux experts extérieurs pour la réalisation de travaux de recherche.

## 6 Le cadre juridique des PPP

Le cadre juridique des PPP en France est complexe car de nombreux codes, lois, décrets, ainsi que des outils juridiques équivalents régissent ou affectent les différents types de dispositif de PPP et de leurs procédures de passation. Le tableau 4 ci-dessous énumère les principales dispositions juridiques régissant les formes contrat de PPP.

**Tableau 4 – Les principales dispositions juridiques encadrant les formes de contrats de PPP**

| Montage contractuel          | Principales dispositions juridiques régissant le contrat  |
|------------------------------|---|
| DSP                          | <ul style="list-style-type: none"><li>- Loi « Sapin » n°93-122 de Janvier 1993</li><li>- Loi « Murcef » 2001-1168 de Décembre 2001</li></ul>  |
| DSP – Concessions de travaux | <ul style="list-style-type: none"><li>- Ordonnance 2009-864 de Juillet 2009</li><li>- Loi 2005-809 de Juillet 2005</li></ul>  |
| CP                           | <ul style="list-style-type: none"><li>- Ordonnance 2004-559 de Juin 2004, telle que modifiée par la loi 2008-765 de juillet 2008 et la loi 2009-179 de février 2009</li><li>- Décret 2004-1119 d’Octobre 2004 (création de la MAPP)</li></ul>     |
| BEA                          | <ul style="list-style-type: none"><li>- Loi 88-13 de Janvier 1988</li><li>- Pour les BEA dans la police, la justice et la défense, une série de lois et de décrets (LOPSI &amp; LOPJ)</li><li>- Décret n° 2011-2065 du 30 décembre 2011</li></ul> |
| BEH                          | <ul style="list-style-type: none"><li>- Loi 2003-591 de Juillet 2003</li><li>- Ordonnance 2003-850 de Septembre 2003</li></ul>  |
| AOT/LOA                      | <ul style="list-style-type: none"><li>- Loi 94-631 de Juillet 1994</li></ul>  |

### 6.1 L’ordonnance de 2004 sur les PPP

Incontestablement, l’évolution législative majeure relative aux PPP modernes en France repose sur l’ordonnance 2004-559 du 17 Juin 2004 et les lois de 2008 et 2009 qui l’ont modifiée et complétée.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Voir le lien suivant : [http://www.economie.gouv.fr/files/directions\\_services/ppp/ordonnance2004-559\\_ang.pdf](http://www.economie.gouv.fr/files/directions_services/ppp/ordonnance2004-559_ang.pdf)

## 6.2 L'attribution des PPP

La procédure d'attribution des PPP est régie par plusieurs textes qui ont une origine européenne<sup>8</sup>, nationale, ou sectorielle. Le tableau 5 ci-dessous résume les procédures de passation des marchés applicables aux différents types de contrats de PPP.

**Tableau 5 – Procédures de passation des marchés applicables aux différents contrats de PPP**

| Montage contractuel | Procédure d'attribution   |
|---------------------|---|
| <b>DSP</b>          | <ul style="list-style-type: none"><li>- Appel d'offres</li><li>- Procédure simplifiée</li><li>- Procédure négociée</li></ul>            |
| <b>CP</b>           | <ul style="list-style-type: none"><li>- Dialogue compétitif</li><li>- Appel d'offres</li><li>- Procédure négociée</li></ul>             |
| <b>BEA</b>          | <ul style="list-style-type: none"><li>- Dialogue compétitif</li><li>- Appel d'offres fondé selon les références des candidats</li></ul> |
| <b>BEH</b>          | <ul style="list-style-type: none"><li>- Dialogue compétitif</li><li>- Procédure négociée</li></ul>                                      |
| <b>AOT/LOA</b>      | <ul style="list-style-type: none"><li>- Dialogue compétitif</li><li>- Appel d'offres restreint</li><li>- Procédure négociée</li></ul>   |

Dans la pratique, les contrats de partenariat et équivalents, que nous avons baptisé CPE (*qui ne signifient donc pas contrat de performance énergétique ici*), en particulier les CP donc, sont presque toujours attribués après la procédure du dialogue compétitif. La complexité est la principale raison invoquée pour l'utilisation du dialogue compétitif. Celui-ci contient généralement deux phases et est réalisée sur une période de neuf à douze mois. La section 7.3 fournit des détails sur la procédure d'attribution généralement utilisée pour les CP.

---

<sup>8</sup> La Directive 2004/18 de Mars 2004 concernant les travaux publics, l'équipement et les contrats de service, et la directive 2004/17 de Mars 2004 concernant les marchés publics dans les secteurs de l'eau, l'énergie, le transport, et les services postaux.

## **7 Le cycle du projet**

Cette section donne un aperçu général du cycle de projet de PPP classique en France. Ce qui suit est fondé sur le cycle du projet d'un Contrat de Partenariat, représenté graphiquement dans la figure 5 à la fin de cette section.

### **7.1 Identification du projet**

#### **7.1.1 Analyse des besoins et sélection du projet**

Les pouvoirs adjudicateurs (ministères de tutelle, par exemple, collectivités locales, organismes hospitaliers, ou universités) sont largement responsables de la détermination de leurs besoins d'investissement, même si, de ce fait, ils opèrent souvent dans le cadre des programmes ou des lignes directrices fixées par le gouvernement (Opération Campus, par exemple, ou encore le plan hôpital 2007). Les autorités adjudicatrices sont donc en charge de la réalisation des analyses nécessaires pour démontrer l'utilité socio-économique de l'investissement et pour vérifier l'ajustement du projet avec leurs propres politiques, stratégies et obligations statutaires.

#### **7.1.2 Le recours au PPP**

L'utilisation d'un CP pour un projet est principalement encadrée par l'ordonnance sur les PPP. Une autorité adjudicatrice ne peut opter pour un CP si au moins l'une des trois conditions suivantes est remplie :

- le projet est complexe (la complexité se pose en particulier lorsque l'autorité n'est pas en mesure de définir « seule et à l'avance » les moyens techniques, financiers ou juridiques les plus adaptés au projet)
- le projet est urgent
- le Contrat de Partenariat apparaît à l'issue d'une analyse comparative comme présentant un avantage économique au regard d'autres modes d'acquisition (critère dit « du bilan »)

### **7.2 Préparation du projet**

La préparation du projet repose largement sur la réalisation d'une évaluation préalable.



## 7.2.1 L'évaluation préalable

La préparation de l'évaluation préalable est une procédure cruciale et complexe qui nécessite une expertise sur les questions juridiques, financières, de comptabilité et d'ordre technique. La MAPPP a produit de nombreux outils d'analyse et d'orientation visant à aider les autorités adjudicatrices à préparer leurs évaluations préalables. La MAPPP offre également un appui méthodologique pour la préparation des évaluations préalables, qu'elle ne rédige pas toutefois. Les autorités adjudicatrices font donc le plus souvent appel à des consultants externes pour la préparation des évaluations préalables.

Une fois l'analyse de fond relative à l'évaluation préalable réalisée, l'autorité adjudicatrice rédige un rapport, lequel doit comporter une présentation générale du projet, les objectifs de l'autorité, une analyse des coûts avec et sans le recours au CP, et les conséquences en matière d'allocation budgétaire.

### Encadré 1 – L'évaluation préalable

Une évaluation préalable est une analyse effectuée afin de comparer les différentes solutions contractuelles telles que les marchés publics traditionnels (maîtrise d'ouvrage publique), les DSP, les BEA, AOT- LOA, et les CP. L'analyse de l'évaluation préalable est fondée sur le coût global d'un projet, le respect des exigences de performance, et le partage des risques. Une évaluation préalable n'est pas destinée à traiter l'utilité socio-économique d'un projet (qui doit être analysée avant l'évaluation préalable). De même, cette évaluation préalable n'aborde pas les questions liées à la soutenabilité budgétaire d'un projet pour le secteur public.

Une évaluation préalable établit donc la pertinence du recours au Contrat de Partenariat pour un projet spécifique. Une évaluation préalable traite par exemple des questions suivantes et vérifie :

- si les critères imposés par la loi PPP pour la réalisation d'un projet en CP sont remplies
- si ce projet est global (c'est-à-dire couvrant des activités de conception, construction, exploitation et financement), et si ce besoin peut être satisfait grâce à un contrat long terme
- si l'investissement peut être remboursé (au moins en partie) par les usagers
- si les besoins du projet peuvent être facilement exprimés en termes de produits
- si le personnel public en charge du service peut être réaffecté au partenaire privé, et
- si le CP est susceptible d'attirer l'intérêt du secteur privé.

Les évaluations préalables suivent une approche et un format standard qui ont été mis au point par la MAPPP.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Voir l'annexe 1 sur le guide méthodologique de la MAPPP:  
[http://www.economie.gouv.fr/files/files/directions\\_services/ppp/GuideContratPartenariat.pdf](http://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/ppp/GuideContratPartenariat.pdf)

### Le rôle de la MAPPP à propos des évaluations préalables :

Les autorités adjudicatrices de l'État (par exemple les Ministères et les établissements publics) sont tenues de soumettre leurs évaluations préalables à la MAPPP pour leur validation. Les autorités locales ont la possibilité (mais non l'obligation) de soumettre leurs évaluations préalables à la MAPPP. Dans la pratique, une collectivité locale sur trois approche la MAPPP afin d'envisager le recours et la validation du Contrat de Partenariat. Depuis 2008, la MAPPP porte également un avis sur les évaluations préalables pour les AOT, dont la valeur doit atteindre un seuil de 1M€/an. L'avis de la MAPPP, lorsque il est requis, est une condition nécessaire (mais non suffisante), pour la publication d'un avis d'appel public à concurrence relatif au Contrat de Partenariat concerné.

Depuis sa création, la MAPPP a traité plus de 200 projets de contrats de partenariat, et a publié 175 avis sur les évaluations préalables. En 2011, 45 avis ont été rendus, soit 15% de plus qu'en 2010, caractérisant ainsi l'intérêt croissant pour l'utilisation des PPP en France. Depuis sa création, la MAPPP a seulement émis trois avis négatifs. Ce faible chiffre s'explique par le fait que la MAPPP est en pratique souvent consultée dans la préparation des évaluations préalables, avant que celles-ci ne soient formellement présentées, ce qui lui permet d'écarter un projet de Contrat de Partenariat en phase de préparation, sans aller jusqu'à émettre un avis négatif officiel.

### Avis définitif de la MAPPP sur les projets de l'Etat :

En plus de fournir des avis sur les évaluations préalables, en amont, la MAPPP est impliquée dans les projets de l'Etat, en aval, à l'issue de la procédure d'attribution, au stade immédiatement préalable à la signature du contrat. La MAPPP est alors sollicitée pour évaluer l'impact économique et financier du Contrat de Partenariat, et émettre des recommandations au profit du ministre de l'économie avant qu'il ne donne son approbation à la signature du Contrat de Partenariat (une procédure d'approbation parallèle est effectuée par le Ministère du budget<sup>10</sup>).

Sauf sollicitation particulière, la MAPPP est relativement peu impliquée dans des projets locaux au-delà de l'étape de l'évaluation préalable.

Une fois que l'autorité adjudicatrice est convaincue que le CP peut être utilisé pour un projet donné, la loi sur les PPP oblige à procéder à une évaluation préalable (voir la section 4.2.1 et l'encadré 1). L'évaluation préalable a deux objectifs principaux : vérifier que le projet réponde aux critères énoncés dans la loi sur les PPP, et permettre au pouvoir adjudicateur de définir les raisons pour lesquelles le CP est la meilleure alternative aux autres montages contractuels.

## **7.2.2 Approbation de l'évaluation préalable**

Produire un rapport d'évaluation préalable est obligatoire pour tous les projets. Cependant, seuls les rapports d'évaluations préalables pour les CP d'Etat doivent être soumis à la MAPPP pour la validation du projet concerné. Les rapports d'évaluation préalable pour les projets locaux doivent être soumis à la décision de l'autorité compétente de la collectivité concernée. Comme il a été

---

<sup>10</sup> Le Ministère du Budget va bientôt obtenir, pour l'appréciation des conséquences budgétaires de la signature d'un CP, les mêmes prérogatives que la MAPPP, c'est-à-dire un rôle d'évaluation budgétaire en amont, simultanément à l'avis émis par la MAPPP, avant le lancement du processus d'appel d'offres.

indiqué dans la section 4.2.1, les collectivités locales peuvent néanmoins soumettre leurs rapports d'évaluation préalable à la MAPPP sur une base volontaire.

Une fois qu'un rapport d'évaluation préalable lui est soumis, la MAPPP est tenue de fournir un avis, habituellement dans les 3 à 4 semaines. L'avis de la MAPPP est donc obligatoire pour l'Etat, et non pour des projets locaux, même s'il est difficile pour eux, dans la pratique, d'ignorer les recommandations de la MAPPP.

## **7.3 Attribution du projet**

Une fois qu'une évaluation préalable est validée, et que toutes les approbations nécessaires sont obtenues, l'autorité adjudicatrice finalise généralement les études de projets, compose une équipe de projet ainsi qu'une structure de gouvernance, et nomme des conseillers en vue de la phase de passation des marchés. La responsabilité de la procédure de passation du CP incombe à l'autorité adjudicatrice. La MAPPP n'est pas directement impliquée dans cette procédure.

### **7.3.1 Trois procédures**

La loi sur les PPP prévoit trois procédures à respecter pour l'octroi d'un CP :

- le dialogue compétitif, procédure utilisée chaque fois que l'autorité adjudicatrice souhaite stimuler l'innovation du secteur privé sur des questions techniques, juridiques ou financières. Le dialogue compétitif est de loin la procédure la plus utilisée pour l'attribution du CP.
- La procédure d'appel d'offres restreinte, comparable à celle utilisée pour la passation des marchés traditionnels.
- La procédure négociée, utilisée pour les CP depuis 2008 soit pour les projets de très petite taille mais surtout pour certains projets passés par des opérateurs de réseaux comme RFF.

### **7.3.2 La définition des besoins des autorités**

L'autorité adjudicatrice doit définir les besoins détaillés du projet. Pour les procédures restreinte et négociée, elle le fera à travers le cahier des charges du projet. Pour le dialogue compétitif, l'autorité adjudicatrice est tenue de préparer un programme fonctionnel basé sur les résultats attendus pour le projet.

### **7.3.3 Conduite de la procédure**

L'autorité adjudicatrice prépare un avis d'appel public à la concurrence(AAPC), publié dans le Journal officiel de l'Union européenne. L'avis est livré avec un document d'information (*dossier de consultation des entreprises*), et le programme fonctionnel, ou encore le cahier des charges, selon la procédure choisie. Un projet de contrat en PPP (préparé par l'autorité adjudicatrice et ses conseillers) est généralement joint au dossier.

La loi sur les PPP exige que les autorités donnent aux candidats potentiels au moins 40 jours pour manifester leur intérêt à candidater. Ceux-ci sont ensuite sélectionnés sur la base des critères énoncés dans l'avis ou dans le dossier de consultation.

Le déroulement du processus proprement dit dépendra de la procédure de passation choisie. Pour le dialogue compétitif, l'autorité adjudicatrice engage un dialogue avec chaque candidat en vue de permettre à celui-ci de peaufiner sa proposition, mais également de permettre à elle-même de définir son projet plus en détails. Le dialogue implique généralement deux ou trois phases, qui sont normalement effectuées sur une période de neuf à douze mois.

La loi sur les PPP impose à l'autorité adjudicatrice de transmettre une demande d'offre finale aux candidats. L'autorité invite les candidats à présenter une offre détaillée fondée sur les solutions qu'elle a choisies. L'offre finale contient une offre technique, une offre de services, et une offre financière. Les offres contiennent également typiquement un projet de contrat PPP, sur la base transmise par l'autorité.

Afin d'assurer une utilisation efficace du dialogue compétitif, la MAPPP, en collaboration avec l'IGD, a promu une charte de bonne conduite (« Charte du dialogue du Compétitif ») qui a été adoptée en Janvier 2007 et qui contient 10 principes que les parties au dialogue doivent respecter.

### **7.3.4 Attribution du contrat et approbations finales**

Les CP sont attribués sur la base de l'offre économiquement la plus avantageuse. La loi sur les PPP a défini les critères d'attribution d'un CP, contenant au moins le coût global des offres, les objectifs de performance proposés, et la part du contrat que les candidats ont l'intention d'accorder aux petites et moyennes entreprises. Ces critères d'attribution doivent être pondérés, ou à tout le moins classés.

Les décisions d'attribuer le contrat et l'autorisation de le signer sont prises par l'organe de décision concerné de l'autorité adjudicatrice.

Pour les CP de l'Etat, le recours à la MAPPP est obligatoire afin d'obtenir l'accord du ministre de l'économie et des finances sur les termes définitifs du contrat PPP. Son avis est transmis au ministre, lequel, en étroite collaboration avec le ministre du budget, (en charge pour ce qui le concerne des incidences budgétaires du projet), devra accorder son approbation formelle à la signature du contrat.

La loi sur les PPP prévoit également un délai de carence entre la notification de l'adjudicataire et la signature du contrat. La notification est publiée au Journal officiel de l'Union européenne.

### **7.3.5 Signature du contrat de PPP et closing financier**

Une fois les négociations détaillées sur le contrat de PPP achevées, et les accords sur le financement du projet acquis, la signature du contrat de PPP et le closing financier ont généralement lieu simultanément.

En ce qui concerne les opérations de couverture de taux, les récents cas pratiques permettent d'affirmer que ceux-ci sont conclus au cours de la période de construction, une fois que tous les permis de construire et autres autorisations relatives au projet ont été obtenus et purgés de recours. La MAPPP n'est pas directement impliquée dans la signature et dans le processus de clôture financière même si elle peut donner des conseils à l'autorité adjudicatrice.

Lorsque la signature est effective, l'autorité adjudicatrice doit communiquer une copie intégrale du contrat à la MAPPP dans les 30 jours.

## **7.4 La mise en œuvre du projet**

### **7.4.1 La gestion des contrats**

La responsabilité et la gestion des contrats incombent à l'autorité adjudicatrice pendant les phases de construction et d'exploitation du projet. La MAPPP n'a aucun rôle opérationnel à cet égard.

### **7.4.2 Renégociation et règlement des différends**

La MAPPP peut être appelée en soutien par l'autorité adjudicatrice au cours du projet, mais l'approbation de la MAPPP n'est pas nécessaire pour toute renégociation sur les obligations des parties au contrat de PPP, que ce soit pendant la phase de construction ou la période d'exploitation., sauf en cas d'avenant important. Le contrat de PPP fixe les modalités de prévention et de résolution des différends entre les parties. Celles-ci comprennent généralement des mécanismes de conciliation et les dispositions sur l'arbitrage.

### **7.4.3 Le suivi du projet**

La responsabilité du suivi des projets de PPP incombe à l'autorité adjudicatrice. La MAPPP n'est pas impliquée dans le suivi détaillé des projets spécifiques. La MAPPP cherche cependant à recueillir des informations sur la performance du projet afin de produire des orientations sur les enseignements tirés de l'expérience passée.

## **Figure 5 – Aperçu du cycle d'un projet de Contrat de Partenariat**

Les éléments suivants seront transformés en diagramme standard

### **Evaluation du projet**

Besoins du projet

Définition du programme fonctionnel

### **Evaluation préalable**

Analyse comparative

Motifs invoqués pour le recours au Contrat de Partenariat

Justification du recours au Contrat de Partenariat

### **Validation par la MAPPP de l'évaluation préalable**

Obligatoire pour les contrats de partenariat de l'Etat

Facultatif pour les contrats de partenariat des collectivités

### **Décision**

Organe de décision de l'autorité adjudicatrice

### **Préparation de l'avis d'appel public à la concurrence**

Critères de sélection pour les candidats

Nombre de candidats

Choix de la procédure

#### **Acquisition de la documentation**

Production du règlement de consultation

Production du programme fonctionnel

Clausier-type d'un contrat PPP

Matrice des risques

### **Publication de l'avis et envoi du document d'information**

### **Réception, dialogue, et sélection des candidatures**

#### **Dialogue compétitif**

#### **Invitation à fournir les offres finales**

#### **Réception et analyse des offres finales**

#### **Phase de clarification**

#### **Choix de la meilleure offre**

#### **Décision de l'organe compétent**

#### **Notification au candidat sélectionné**

#### **Avis de la MAPPP et du Budget pour les projets de l'Etat**

#### **Closing financier et signature du contrat**

## ANNEXE 1 – Caractéristiques clés des principaux outils de PPP en France

|   | CP   | BEA / BEH  | AOT / LOA   |
|---|--|--|---|
| <b>Objet du contrat</b>                 | Contrat global pour la conception, construction, exploitation, financement et maintenance d'un actif                 | L'objet est principalement lié à la construction (les autres services étant limités) | L'objet est lié à une mission d'intérêt général et comporte une obligation pour le partenaire privé de la construction et d'une option pour le pouvoir d'achat des actifs |
| <b>Secteurs</b>                         | Tous   | Justice, police, santé, logements sociaux, services d'incendie et de sauvetage       | Police, justice, défense  |
| <b>Autorité publique</b>                | Toutes les entités publiques   | Les autorités locales et établissements de santé                                     | L'Etat et les autorités locales   |
| <b>Projet d'évaluation préalable</b>    | Obligatoire – l'administration publique énonce les raisons du recours au CP (complexité, urgence, valeur financière) | Non obligatoire, excepté pour le secteur de la santé (BEH)                           | Obligatoire pour les projets de l'Etat au-delà d'un certain seuil financier   |
| <b>Procédures de passation</b>          | Procédures formelles (dialogue compétitif, procédure négociée ou appel d'offres restreint)                           | Plus de flexibilité que pour les CP, sauf pour les BEH                               | Procédures formelles (dialogue compétitif, procédure négociée ou appel d'offres restreint)  |
| <b>Propriété de l'équipement</b>        | Propriété publique – le partenaire privé est autorisé à utiliser le domaine public                                   | Propriété publique ou privée   | Propriété publique  |
| <b>Propriété de l'actif du projet</b>   | Propriété publique   | Le transfert <i>de facto</i> au partenaire privé pour la durée du contrat            | Le transfert <i>de facto</i> au partenaire privé pour la durée du contrat   |
| <b>Rémunération du partenaire privé</b> | Paiements publics (avec une possibilité de certaines recettes des  | Paiements publics  | Paiements publics   |

|  |   |  |   |
|--|---|--|---|
|  | utilisateurs)   |  |   |
|  | <b>CP</b>   | <b>BEA / BEH</b>                                   | <b>AOT / LOA</b>  |
| <b>Conception du projet</b>  | La conception peut être effectuée par l'autorité publique ou le partenaire privé (partiellement ou en totalité) | La conception est réalisée par le partenaire privé | La conception est réalisée par le partenaire privé  |
| <b>Durée du contrat</b>  | Liée à la durée de vie de l'actif ou à la durée du financement (généralement entre 20 et 30 ans)                | Entre 18 et 99 années                              | Maximum de 70 années  |
| <b>Propriété des actifs au moment de la résiliation du contrat</b> | Propriété publique  | Les actifs sont transférés à l'autorité publique   | Les actifs sont démantelés à moins qu'il n'ait été convenu que l'autorité publique les maintienne et en soit propriétaire |



## ANNEXE 2 – Panorama de la Mission d'appui aux partenariats public-privé et de son cadre institutionnel

### 1. Structure générale de la MAPPP

|  |  |
|--|--|
| Localisation au sein du gouvernement                       | Ministère de l'Economie, des Finances, et de l'Industrie       |
| Rapports à la hiérarchie                                   | Direction générale du Trésor (Service à compétence nationale)  |
| Unité de marché public                                     | Non  |
| Secteurs   | Tous les secteurs où sont utilisés les contrats de partenariat |
| Portée   | Nationale (obligatoire) et locale (facultative)                |
| Financement  | Budget public  |
| Frais d'utilisation  | Non  |
| Commission au succès des opérations                        | Non  |
| Financement de l'Union Européenne                          | Non  |
| Membres  | 8 personnes à temps plein                                      |
| Détachements   | Non  |
| Mélange public-privé                                       | Fonctionnaires et contrats en provenance du secteur privé      |
| Difficultés à attirer du personnel ayant une expertise PPP | Parfois  |
| Difficultés à retenir le personnel                         | Non  |

## 2. Cadre opérationnel de la MAPP

| Planification du projet                                       |       |
|---|-------|
| Impliqué dans l'identification/planification du projet        | Non   |
| Analyse de rentabilité/Etude de faisabilité                   | Non   |
| Evaluer la faisabilité  | Non   |
| Approuver le PPP  | Oui * |
| Si oui, est-ce complexe ?                                     | Oui * |
| Fournir des recommandations aux organismes d'agrément         | Oui * |
| Aider à trouver des conseillers                               | Non   |
| Participer à direction ou le comité de surveillance du projet | Oui   |
| Participer à l'équipe du projet                               | Non   |

\* Obligatoire pour les projets de l'Etat, facultatif pour les collectivités

| Procédure de passation du contrat                                |         |
|--|---------|
| Agir comme autorité adjudicatrice du projet                      | Non     |
| Approuver la documentation d'appel d'offres                      | Non     |
| Participer au comité de surveillance du projet                   | Parfois |
| Participer à l'équipe du projet                                  | Non     |
| Impliqué dans la négociation du contrat                          | Non     |
| Evaluation des offres  | Non     |
| Aval des offres  | Non     |
| Impliqué dans les négociations avec le candidat retenu           | Non     |
| Impliqué dans le closing financier (par exemple clôture du swap) | Non     |
| Approbation du contrat final                                     | Oui *   |
| Signature du contrat final en PPP                                | Non     |
| Approuver la documentation financière                            | Non     |

\* Uniquement pour les projets de l'Etat

| Mise en œuvre, déroulement du projet                |     |
|---|-----|
| Approuver la renégociation en cours de construction | Non |
| Approuver la renégociation en cours d'exploitation  | Non |
| Surveillance du paiement                            | Non |
| Gestion des contrats                                | Non |
| Mise en œuvre du projet                             | Non |

| Développement du marché PPP  |            |
|--|------------|
| Déterminer et partager les meilleures pratiques (comme les documents d'orientation, retours d'expériences) | Initiative |
| Développer la politique du PPP   | Initiative |
| Préparer des documents standards (comme les appels d'offres ou les clauses-types)                          | Initiative |
| Promotion des PPP (sollicitation du marché)  | Initiative |
| Formation  | Initiative |
| Développement et gestion de bases de données   | Initiative |

## ANNEXE 3 – Indicateurs macroéconomiques

La France est classée en tant que membre de l'OCDE à haut revenu par la Banque mondiale. Le FMI estime que son PIB en 2011 était de 2808 milliards de dollars américains, avec un PIB par habitant atteignant 44 400 dollars. Le graphique 1 montre le PIB par habitant exprimé en pourcentage de la valeur moyenne des 27 pays de l'UE. Le PIB français par habitant est régulièrement supérieur à la moyenne des 27 pays de l'UE, mais, depuis 2003, il est globalement passé sous la moyenne des pays membres de l'UE qui ont adhéré avant 2004. Comme l'indique le graphique 2, avant le déclenchement de la crise financière internationale, le PIB français a été de plus en plus lent par rapport à la moyenne des 12 pays membres de l'UE les plus récents, et celle des 15 pays membres de l'UE les plus récents. Toutefois, au cours de la crise, le PIB français a diminué moins fortement que la plupart des pays de l'UE (-2,6% en 2009, tandis que celui des 15 pays les plus récents de l'UE, puis les 12, a baissé respectivement de -4,4% et de -7,2%). La reprise en 2010 est en adéquation avec les moyennes de l'UE et les prévisions du FMI prévoient une croissance du PIB français correspondant à la tendance de la moyenne des 15 pays membres de l'UE les plus récents, pour la période 2011-2015. Le graphique 3 exprime quant à lui l'équilibre budgétaire du gouvernement français par rapport à ces 15 pays cités et à la moyenne des douze pays mentionnés auparavant. D'autre part, le solde budgétaire français a un déficit relativement plus élevé que celui de ces 15 ou 12 pays de l'UE en moyenne, à la fois avant et pendant la crise. Les prévisions du FMI prévoient que le déficit du gouvernement va progressivement diminuer dans la période 2011-2015, en restant toutefois supérieur aux moyennes de l'UE. La dette publique a été relativement plus élevée que la moyenne des 15 pays de l'UE. Comme la plupart des pays de l'UE, elle a suivi une tendance à la hausse au cours de la crise économique (de 64% en 2007 à 86% en 2011). Les prévisions du FMI s'attendent à une stabilisation de la dette française autour de la barre des 90% au cours de la période 2012-2015. La dette souveraine française bénéficie actuellement du triple A par Fitch et Moody, tandis que Standard & Poor's a abaissé sa notation de AAA à AA+ (avec perspective négative) en janvier dernier. Le Forum économique mondial (World Economic Forum) classe l'économie française en 18<sup>ème</sup> place, en matière de compétitivité, et 4<sup>ème</sup> en termes d'infrastructure. La Banque mondiale, en 2011, dans

| France   |   |
|--|---|
| République française   |   |
|  | <b>Capitale :</b> Paris<br><b>Population :</b> 65,822 millions.<br><b>- croissance :</b> 0.5%<br><b>- densité :</b> 116/km <sup>2</sup> |
| Indicateurs macroéconomiques et budgétaires  |   |
| <b>PIB :</b>   | (Nominal, 09/2011, Estimations du FMI)  |
| - total:   | 2,808.27 milliards de dollars   |
| - par habitant :   | 44,400 dollars  |
| <b>Croissance réelle du PIB :</b>  | <b>+1.65 %</b>  |
| <b>Budget de l'Etat (% du PIB)</b>   | (02/2012, Estimations de l'EIU)   |
| - chiffre d'affaires :   | 49.9  |
| - dépenses :   | 55.5  |
| - équilibre :  | <b>-5.6</b>   |
| <b>Dette publique :</b>  | 85.5  |
| Notation des dettes souveraines de longue durée (mise à jour le 10/02/2012)        |   |
| <b>Fitch:</b>  | <b>AAA (Négatif)</b>  |
| <b>Moody's:</b>  | <b>AAA (Stable)</b>   |
| <b>Standard &amp; Poor's:</b>  | <b>AA+ (Négatif)</b>  |
| Classements  |   |
| <b>Banque Mondiale, classement du Doing Business 2011 :</b>                        | <b>29</b>   |
| - changement de rang depuis 2010 :   | <b>-3</b>   |
| <b>Classement du Forum Economique Mondial 2011 :</b>                               | <b>18</b>   |
| - Rang de sous-indice des infrastructures:   | 4   |

son rapport Doing Business, classait l'Allemagne en 29<sup>ème</sup> position en matière de réglementation des affaires.