

INSTITUT DE LA GESTION DÉLÉGUÉE

Réussir son projet en contrat de partenariat

Un instrument au service du développement et de la modernisation



Contribuer à la croissance

Le 20 juin dernier, Nicolas Sarkozy annonçait la création de la Commission de réforme sur les freins à la croissance française.



Lors de l'installation de la Commission, le Président de la République a dit vouloir "accélérer le mouvement". "La France a perdu trop de temps", estime-t-il.

Témoignage de Jacques Attali

"J'ai accepté, à la demande du Président de la République et du Premier Ministre, de présider une commission qui examine les conditions d'une libération de la croissance française.

Pour moi, les freins sont innombrables. Dans le champ des services publics, la panoplie des modes de gestion associant les acteurs privés doit être fortement élargie et adaptée au contexte actuel. Si la concession a été le modèle depuis le XIX^{ème} siècle, il est aujourd'hui impératif de mieux rapprocher les attentes de nos concitoyens avec les ressources nouvelles des entreprises et des investisseurs.

Un supplément tangible de croissance et de compétitivité
suite en page 2...



Les points forts du contrat de partenariat

- Flexibilité et adaptabilité**
- Partage équilibré des risques entre partenaires**
- Prévisibilité financière**
- Respect des délais et des coûts**
- Innovation et gains de productivité**
- Meilleure gestion à terme de l'équipement**

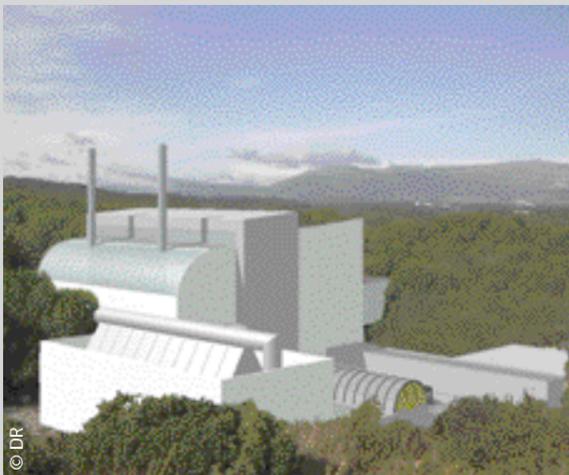


... suite du témoignage de Jacques Attali

vité peut être assurément obtenu grâce aux possibilités offertes par les nouvelles formes de partenariat public-privé, nouveaux modèles de gestion du XXI^{ème} siècle. Ces derniers apportent en effet un supplément d'efficacité économique par une intelligence partagée des projets entre les personnes publiques mieux formées et soucieuses d'une gestion durable, et des entreprises capables d'innover et de garantir la qualité et le prix de leurs prestations à long terme. Les PPP, qui englobent aujourd'hui contrats de partenariat et délégations de service public, doivent être mis au service d'un plan national de stimulation qui permettra la modernisation et le développement de pôles universitaires d'excellence, de villes nouvelles véritables espaces urbains durables, ou encore d'infrastructures et de réseaux procurant les services matériels et immatériels nécessaires à l'instauration de la société de la connaissance."



Améliorer la gestion patrimoniale de la collectivité



Mieux maintenir dans la durée les bâtiments publics

Dans le contrat de partenariat, la responsabilité du partenaire s'étend de la conception à la maintenance, ce qui incite à choisir dès le départ des matériaux de bonne qualité et des techniques solides afin que l'exploitation et la maintenance soient ensuite facilitées. De plus, l'obligation de performance conduit le partenaire à assurer correctement la maintenance s'il ne veut pas être pénalisé financièrement. A la fin du contrat, les biens qui retournent à la collectivité publique font aussi l'objet de spécifications qualitatives dans le cahier des charges.

Maîtriser la dette publique

Si le contrat de partenariat ne peut servir d'instrument de déconsolidation des charges qui en découlent dans le budget pour les collectivités publiques, c'est bien le partenaire privé qui porte généralement la dette née de ces contrats, selon la norme européenne Eurostat définissant la dette publique. Ainsi, les collectivités publiques préservent en partie leur capacité d'endettement propre. Les collectivités territoriales sont cependant tenues de présenter dans une annexe annuelle l'ensemble de leurs engagements financiers liés à des contrats de partenariat.

Un plan national décidé par l'Elysée



Nicolas Sarkozy s'engage fortement en faveur des PPP

"Le besoin d'investissements publics dans la préparation de l'avenir de notre pays est plus présent que jamais."

"Or le PPP offre très souvent la possibilité d'accélérer l'investissement et permet d'en partager les risques de manière optimale entre les partenaires."

"Le développement de cette procédure apparaît donc indissociable de l'effort à entreprendre en France pour le développement durable et l'économie de la connaissance."

Lettre à François Fillon du 1er octobre 2007

Des PPP stratégiques pour la croissance

Christian Saint-Etienne

Professeur à l'Université Paris Dauphine



" Le lancement de PPP stratégiques sur une échelle suffisante, de l'ordre de 10 milliards d'euros par an d'investissements supplémentaires, après une montée en puissance sur trois ou quatre ans, pourrait, selon les élasticités économiques habituelles, apporter de 0,2% à 0,3% de croissance annuelle en plus, soit des créations d'emplois annuelles nettes supérieures à 50 000. Les PPP stratégiques sont un instrument puissant au service d'un Etat stratège pour accélérer le retour de l'économie française sur un sentier de croissance rapide."

La Seconde Initiative française en faveur des PPP est lancée par l'IGD

5 propositions pour compléter l'ordonnance de 2004

- Lancer un programme de projets d'intérêt national en contrats de partenariat : **contribuer à l'objectif de 3% de croissance.**
- Adapter en conséquence le cadre législatif, réglementaire et contractuel : **faciliter la réalisation du programme de relance.**
- Harmoniser les règles fiscales et financières : **réaffirmer le souci de neutralité.**
- Favoriser la montée en compétence des acteurs en termes de commande publique, d'analyse économique, d'études et d'évaluation préalable : **mettre en place le retour d'expérience.**
- Veiller à la cohérence entre le cadre national applicable aux PPP et le projet de "directive communautaire sur les concessions": **clarifier les positions françaises pour prendre en compte, le moment venu, la typologie communautaire.**



Les questions les plus fréquentes



• Quelle est la différence entre un contrat de partenariat et une délégation de service public ?

Le contrat de partenariat est avant tout un service rendu à la personne publique partenaire, tandis que la délégation de service public consiste principalement à rendre un service à un tiers-usager autre que l'autorité déléguée.

Les risques supportés par le partenaire privé sont également différents : partagés en contrat de partenariat, ils sont transférés à l'opérateur en délégation de service public. Enfin la rémunération provient principalement de la personne publique et de recettes annexes en contrat de partenariat.

• Pourquoi justifier son choix de recourir au contrat de partenariat ?

L'évaluation préalable permet tout d'abord de répondre à l'objectif de bonne gestion des deniers publics, en comparant différentes solutions pour retenir la plus avantageuse.

Elle est par ailleurs indispensable au regard du droit, qui soumet la passation d'un contrat de partenariat à un motif d'intérêt général tel que l'urgence ou la complexité.

• Qu'est-ce que le partage des risques ?

C'est une manière de gérer le futur : il s'agit d'identifier et d'anticiper les risques susceptibles d'intervenir au cours du contrat et qui pourraient en perturber le fonctionnement.

Le partage des risques implique un questionnement pour décider qui des deux partenaires est le plus à même de supporter un risque ou un niveau défini de risque, et qui paie.

Ce partage doit être fait de manière fine et au cas par cas, car même si un risque ne se concrétise pas, sa couverture a un coût, et un mauvais partage des risques peut élever le prix de sa couverture donc du contrat.

• Comment un contrat de partenariat peut-il s'adapter à l'évolution des besoins de la personne publique ou de l'environnement ?

Il existe un certain nombre d'ajustements automatiques, qui ont notamment rapport avec le niveau des loyers payés par la personne publique. Mais lorsque les besoins changent, ou quand les conditions initiales sont modifiées, il peut être nécessaire de revoir avec le partenaire le contenu du service fourni.

C'est pour cette raison qu'il est utile de prévoir des clauses de révisions périodiques, ainsi que les modalités par lesquelles un avenant pourra être signé. Pour bien gérer ces adaptations, un cadre contractuel solide est indispensable.

Les clés indispensables au pilotage d'un projet

• La définition du projet de partenariat

La condition préalable est un soutien politique fort au projet en cours. La mise en place d'une équipe projet transversale, qui peut s'appuyer sur des conseils externes pour des compétences spécifiques (fiscalité, assurances, technique...), est fortement recommandée. C'est cette équipe qui doit mener l'identification et la formulation des besoins de la collectivité, puis conduire la procédure de passation du contrat avec les candidats privés.

• Le management du projet

Une fois le contrat signé, la collectivité doit respecter ses engagements et organiser la maîtrise publique en maintenant une capacité élevée de réponse et de contrôle du partenaire, au quotidien comme lors de l'examen des rapports annuels. Sans cette capacité, la collectivité ne pourra pas jouer son rôle relatif au partage des gains de productivité, à l'évaluation des indicateurs de performance, et à l'adaptation éventuelle du contrat.

Les domaines de mise en œuvre des CP

- Hôpitaux, prisons, gendarmeries, palais de justice.
- Collèges, lycées, universités, bureaux publics.
- Ouvrages spécifiques : pôles sportifs, centres aquatiques, théâtres, musées, zoos, stades.
- Ouvrage d'art : ponts, tunnels, canaux, autoroutes.
- Systèmes : informatique, GSM-R, billetteries, régulation trafics, réseaux haut débit, contrôle d'accès, surveillance, téléopération.
- Energie : éclairage public, production combinée, contrat de résultat HQE.
- Restauration collective, maisons de retraite, résidences CROUS, blanchisseries.
- Transports publics : tram-train, sites propres, parcs roulants, lignes à grande vitesse.
- Eau, assainissements, déchets.
- Ressources humaines : formation continue, montée en compétence...

L'Institut de la Gestion Déléguée

Agir pour améliorer la qualité et la performance du service public

L'Institut de la Gestion Déléguée est une fondation d'entreprise créée en avril 1996. Organisme indépendant, à but non lucratif, il a pour objet de promouvoir l'amélioration de la qualité et de la performance des services publics, notamment lorsque leur gestion est déléguée. Il réunit :

- ceux qui organisent les services d'intérêt économique général pour répondre aux besoins collectifs et qui peuvent en déléguer la gestion : l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics ;
- ceux qui exploitent ou financent ces services : entreprises privées ou publiques ;
- ceux qui attendent que ces services répondent à la satisfaction de leurs besoins, qu'ils soient usagers, clients, consommateurs ou contribuables ;
- ceux qui exercent le pouvoir de contrôle de l'Etat ;
- les représentants du personnel ;
- les experts et conseils.



Les idées reçues sur le contrat de partenariat : VRAI ou FAUX

- **Approche globale** : *Le contrat de partenariat permet une approche globale avec un périmètre adaptable ?*

VRAI - Le contrat de partenariat peut comprendre tout ou partie de la conception, du financement, de la construction ou de la transformation d'ouvrages matériels ou immatériels, de leur entretien, de leur maintenance, de leur exploitation ou de leur gestion, et le cas échéant, toute autre mission jugée utile par la personne publique.

- **Innovation** : *Le contrat de partenariat favorise la créativité et l'innovation ?*

VRAI - En formulant des besoins, la personne publique sollicite la force de proposition des partenaires pour trouver les solutions concrètes les plus adaptées, correspondant au meilleur des technologies existantes.

- **Grands projets** : *Le contrat de partenariat concerne avant tout les grands projets ?*

FAUX - L'ordonnance ne prévoit aucune limite de taille, et plusieurs collectivités de moins de 50 000 habitants ont déjà signé des contrats. Il convient de prévoir des moyens de préparation et de pilotage adaptés.

- **Délais et coûts** : *Le contrat de partenariat garantit la maîtrise des délais et des coûts ?*

VRAI - Le contrat peut prévoir que la rémunération ne sera versée qu'à compter de la réception des ouvrages, ce qui incite le partenaire à mettre en service le plus tôt possible. S'étant engagé sur la performance d'un service pour un prix donné, le partenaire ne peut pas non plus revenir sur ces engagements et doit donc maîtriser les coûts et la qualité s'il veut rentabiliser l'opération.

- **Projets en parallèle** : *Le contrat de partenariat permet de mener plusieurs projets en même temps ?*

VRAI - Avec un financement classique, la personne publique est limitée par sa capacité d'endettement. En contrat de partenariat, elle peut par contre assumer plusieurs loyers en même temps, à condition de disposer des marges de manœuvre budgétaires suffisantes et stables.

- **Prix élevé** : *Le contrat de partenariat revient plus cher qu'une maîtrise d'ouvrage publique ?*

FAUX - Le contrat de partenariat inclut dès l'amont des coûts qui ne sont comptés que plus tard en maîtrise d'ouvrage publique. De plus, les surcoûts inhérents au secteur privé par rapport au secteur public (et dûs en partie à des distorsions légales injustifiées) sont compensés par des gains de productivité et des modalités de gestion souvent plus performantes.

- **Transparence** : *Le contrat de partenariat favorise une gestion publique transparente ?*

VRAI - Le contrat de partenariat permet de révéler le coût complet d'un projet et les risques cachés, qui doivent être partagés entre partenaires. Le loyer payé par la personne publique fait apparaître clairement les charges relatives à l'investissement, à l'exploitation et aux frais financiers. Chaque année, le partenaire est tenu de transmettre un rapport annuel de performance, qui est présenté aux organes délibérants de la collectivité.

- **Performance** : *Le contrat de partenariat améliore la performance des services publics ?*

VRAI - La rémunération du partenaire est en partie dépendante de ses résultats, qui sont mesurés par des indicateurs de performance. La possibilité pour le partenaire de générer des recettes annexes avec les ouvrages ou le foncier dont il est gestionnaire permet d'optimiser l'utilisation des investissements et de diminuer le loyer payé par la personne publique.

- **Risques** : *Le contrat de partenariat fait prendre plus de risques à la collectivité publique ?*

FAUX - Tout au contraire, le contrat de partenariat oblige à identifier les risques, ce qui permet d'emblée d'en réduire ou d'en éliminer certains par les solutions adoptées dans l'offre. Au-delà, le contrat prévoit des garanties contre les risques et des assurances beaucoup plus nombreuses que dans le cadre d'une maîtrise d'ouvrage classique.



Une révolution culturelle

Claude Martinand

Président de l'Institut de la Gestion Déléguée

"Par sa nouveauté, le contrat de partenariat va à l'encontre de certaines habitudes, ce qui ne manque pas de susciter des réticences parmi les décideurs publics. Les "hommes d'objections" se doivent de devenir des "hommes d'objectifs" : la commande publique doit connaître sa révolution culturelle ! En introduisant le long terme et la performance, le contrat de partenariat pose les fondements d'une gestion publique durable."



L'essentiel à retenir

La nouvelle démarche de la gestion publique durable

- Une procédure transparente et synonyme de bonne gestion des deniers publics
- Un appui à forte valeur ajoutée pour les missions exercées par la personne publique
- Une gestion par la performance réelle mesurée par des indicateurs
- Un loyer prévisible et déterminé à l'avance pour toute la durée du contrat
- La possibilité de valoriser les ouvrages et le foncier par des recettes annexes
- Un contrôle régulier des engagements grâce aux rapports annuels
- Une garantie à long terme apportée sur la valeur et le bon état du patrimoine créé
- Un retour des ouvrages à la collectivité en fin de contrat



Fondation d'entreprises
84 rue de Grenelle 75007 Paris
Tel : 01 44 39 27 00
www.fondation-igd.org



Créé par la MAPP et l'IGD en 2006
84 rue de Grenelle
75007 Paris
Tel : 01 44 39 27 00
www.cefo-ppp.org



Organisme expert du MEFE
6 rue Louise Weiss
75703 Paris cedex 13
Tel : 01 44 97 34 78
www.ppp.minefi.gouv.fr