

# Débat Public RN 154

Dreux, le 19 janvier 2010

## Le contrat de partenariat

***Michel COHEN***  
***Directeur de Projet***



# **Le contrat de partenariat**

## ***Le cadre et les principes***

**UNE SOLUTION :**

- **MODERNE,**
- **NATURELLE,**
- **SOUPLE,**
- **PRAGMATIQUE,**
- **ECONOMIQUE**
- **SURE.....**

- **MODERNE :**

une solution qui se généralise dans tous les grands pays développés, occidentaux (GB, Allemagne, Canada,...)....,

- **NATURELLE :**

**un contrat global unique sur le long terme qui réunit des parties aux intérêts communs avec une répartition optimale dans le temps des « charges-risques »**

- **SIMPLE et PRAGMATIQUE :**

répond aux attentes et besoins des donneurs d'ordres publics, particulièrement pour des opérations complexes ou difficiles à formaliser, tant dans le domaine technique, qu'administratif et/ou financier

- **SOUPLE :**

une solution qui s'adapte à toutes les contraintes spécifiques de chaque opération

Contrat GLOBAL incluant la conception, la réalisation, l'exploitation, la maintenance et les financements de l'ouvrage ou du service.

- *Par la suppression de tous les interfaces* entre ces différentes phases, il permet d'optimiser –non seulement les coûts- mais aussi la qualité de l'ouvrage et des services qu'il rend.

- *Par la mise en œuvre du Dialogue compétitif*, il permet de bénéficier de la compétence, de l'imagination et de la créativité de tous les partenaires, en particulier privés.

- **SURE :**

tous les coûts sont préalablement et parfaitement identifiés et contractualisés après avoir été étudiés « à froid » lors de l'évaluation préalable où les « bonnes questions » (*même celles qui pourraient fâcher*) sont posées au bon moment

- Elle garantit la **BONNE FIN** de l'opération dans les délais prévus et aux coûts contractualisés.
- Elle préserve le patrimoine de la puissance publique par la qualité de l'entretien garanti et financièrement sanctuarisé

artemariats  
contrats



- **SAINE :**

aussi pour les Finances publiques qui « remboursent » la totalité des frais engagés par le partenaire privé, par un loyer annuel étalé sur une longue période, (la durée d'amortissement de l'ouvrage) et dont le 1er paiement est postérieur à la réception de l'ouvrage qui est rendu disponible très tôt / solution « MOP »

- **ECONOMIQUE** sur le long terme :

Les marchés d'investissements et de maintenance sont en général « moins chers » si conclus par le privé

Le CP n'est envisagé que si la VAN avec risques est significativement moins élevée qu'en « MOP », même si une des composantes est plus chère (cf. exemple du Diesel en France)

Les ouvrages réalisés en CP sont en général disponibles des années avant ceux réalisés en MOP, cet avantage socio-économique est déterminant

contrats

• **Le principal avantage et inconvénient du CP :**

***Une exigence de rigueur et de transparence !***

# Les principaux outils de la commande publique

## Implications économiques et financières

**1 – Les marchés publics.**

**2 – La délégation de service public.**

**3 – Le contrat de partenariat.**

# Les marchés publics

## 1 - L'obligation d'allotir

« ...sauf si l'objet du marché ne permet pas l'identification de prestations distinctes, le pouvoir adjudicateur passe le marché en lots séparés ... ».

« Le pouvoir adjudicateur peut toutefois passer un marché global ...s'il estime que la dévolution en lots séparés ...risque de rendre techniquement difficile ou financièrement coûteuse l'exécution des prestations ou encore qu'il n'est pas en mesure d'assurer par lui-même les missions d'organisation, de pilotage et de coordination ».

## 2 - Interdiction du paiement différé

Le paiement est intégral, immédiat et effectué par l'acheteur public.

contrats

# La délégation de service public

## ➤ Définition :

La délégation de service public est « un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire...**la rémunération est substantiellement liée au résultat de l'exploitation du service.** Le délégataire peut être chargé de construire des ouvrages ou d'acquérir des biens nécessaires au service ».

Le délégataire doit **supporter le risque d'exploitation** de sorte que la part de la **subvention d'équilibre est limitée** par la jurisprudence.

## ➤ Affermage et régie intéressée :

**L'affermage** : le contractant s'engage à gérer un service public, à ses risques et périls, contre une rémunération versée par les usagers.

**La régie intéressée** : le contractant s'engage à gérer un service public contre une rémunération fonction d'une formule d'intéressement aux résultats. Le régisseur exploite les ouvrages construits par la personne publique mais il n'en assume pas les risques.

## Le contrat de partenariat

- Marché global : transfert de la maîtrise d'ouvrage au partenaire privé, ce dernier étant en charge de la conception, du préfinancement, de la réalisation, de l'entretien, de la maintenance et de l'exploitation de l'ouvrage (conception et exploitation facultatifs).
- Paiement différé : le paiement du premier loyer n'intervient qu'à la livraison de l'ouvrage.
- Répartition optimale des risques : les risques sont portés par la personne qui est la plus à même de les supporter.

contrats

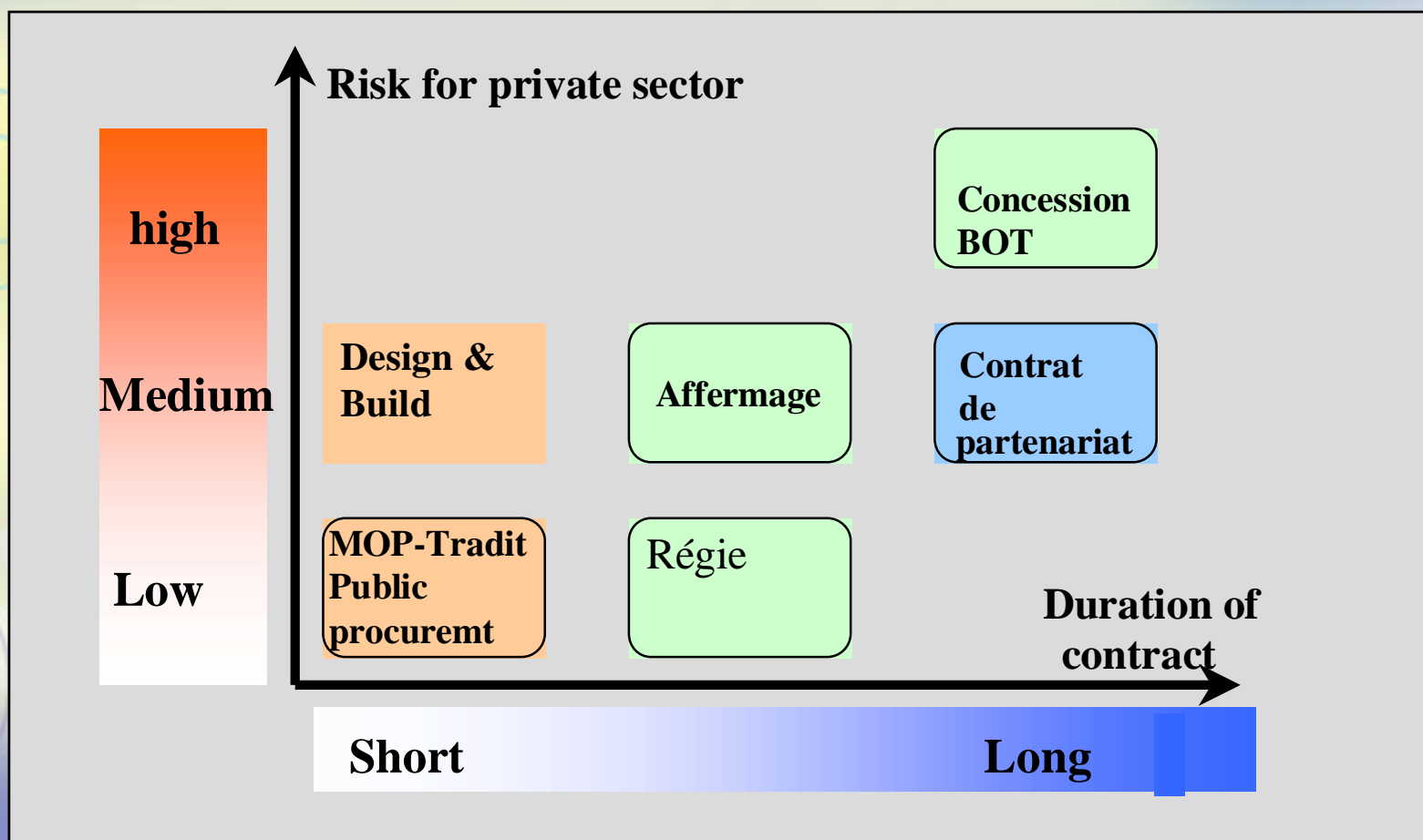
# Comparaison marché public, délégation de service public et contrat de partenariat

Concession d'aménagement = acquérir, viabiliser et commercialiser des terrains

<b>Marchés publics</b>	<b>Contrats de partenariat</b>	<b>Délégations de service public</b>
<b>Objet mono-fonctionnel</b> <b>Courte durée</b> (généralement)	Objet multifonctionnel Longue durée Délégation	Objet multifonctionnel Longue durée Délégation
<b>Pas de préfinancement</b> Marchés successifs Service rendu à l'administration Paiement public	<b>Préfinancement</b> Conception-construction Maintenance et gestion Service rendu à l'administration <b>Paiement public principal</b> <b>Recettes annexes</b>	<b>Financement</b> Conception-construction Maintenance et gestion Exploitation du service Relation directe à l'utilisateur <b>Paiement par l'utilisateur ou mixte</b>
Risque de construction	Risque de construction Risque d'exploitation <b>Risque de performance</b> Risque de demande	Risque de construction Risque d'exploitation



# Outils de la commande publique et répartition du risque



## Le contrat de partenariat : un outil de couverture des risques (1)

- Une implication du partenaire privé dans les différentes phases du projet (dérives de coût et de délais transférés au partenaire privé).
- Une rémunération à la performance et une meilleure qualité des services (risque de qualité et de performance transférés).
- Dépenses d'entretien, de maintenance et de grosses réparations assurées (maintien de la qualité/ valeur patrimoniale).
- ***Permet d'étendre les PPP à des services non finançables directement par les utilisateurs finaux («infrastructures sociales»).***

## Le contrat de partenariat : un outil de couverture des risques (2)

- Visibilité budgétaire (*les loyers sont connus, à la signature du contrat, pour la durée du contrat et sont invariants*).
- Le mode de financement constitue une force de rappel vis-à-vis du partenaire privé (*alignement des intérêts*).
- Possibilité (*et difficulté aujourd'hui*) de refinancement après la phase de construction (cession de créances).
- Possibilité de générer plus facilement des recettes annexes venant en déduction du loyer.

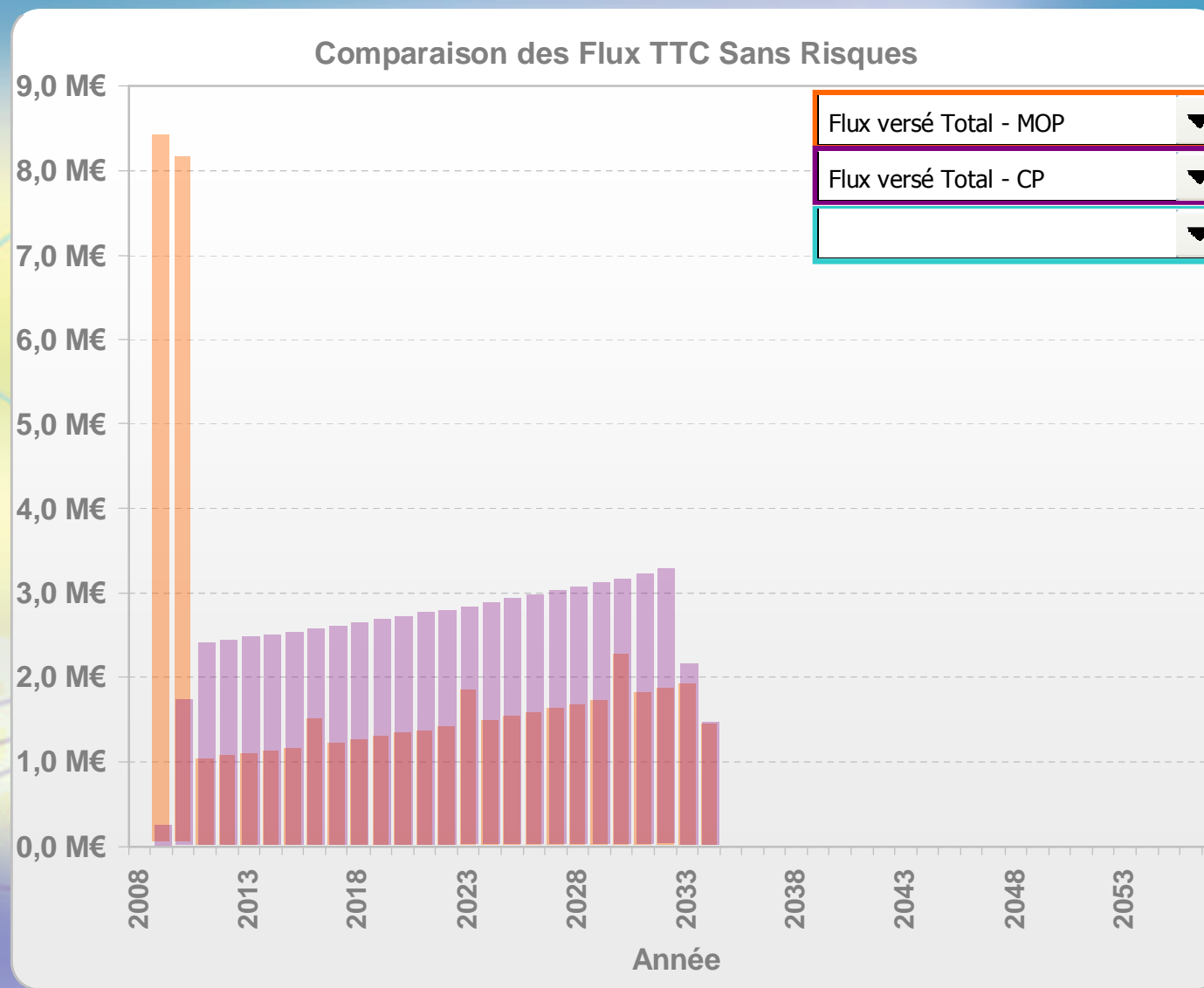
## Les catégories de recettes annexes

- Utilisation alternative de l'ouvrage public : salles de conférences, concerts....
- Vente de services commerciaux complémentaires au service public : restauration.....
- Valorisation d'espaces annexes ceux de l'ouvrage public : bureaux, centre commercial, hôtellerie...

## Le contrat de partenariat présente des avantages en matière de financement

- Permet de profiler les besoins de financement et de les adapter aux ressources budgétaires.
- Permet de mobiliser plus rapidement les financements nécessaires par rapport au mode budgétaire classique.

# Décaissements pour la personne publique



# L'obligation de réaliser une évaluation préalable en contrat de partenariat (1)

- Un mode dérogatoire de la commande publique nécessitant une évaluation préalable (EP).
- L'EP doit montrer que le projet est :
  - . soit urgent, soit complexe et préférable aux autres schémas alternatifs en termes de coût global, de performances, de partage des risques et de développement durable (loi 28/07/2008) ;
  - . ou présente un bilan entre les avantages et les inconvénients plus favorable que les schémas alternatifs (critère dit du « bilan ») - (loi 28/07/2008).

# Critères d'éligibilité (loi du 28 juillet 2008)

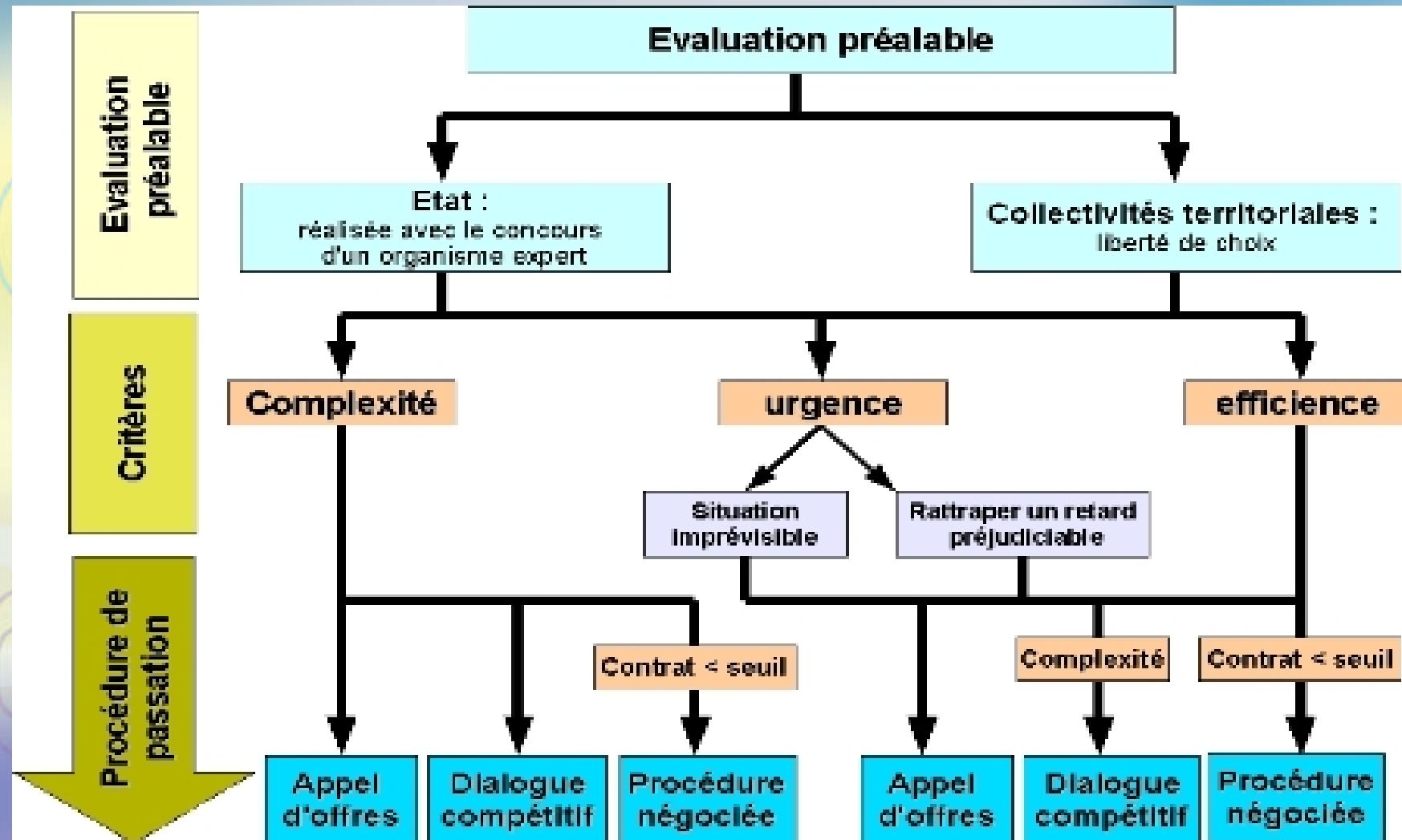
- **Urgence** : « lorsqu'il s'agit de rattraper un retard préjudiciable à l'intérêt général affectant la réalisation d'équipements collectifs ou l'exercice d'une mission de service public, **quelles que soient les causes de ce retard, ou de faire face à une situation imprévisible** ».
- **Complexité** : « la personne publique n'est pas objectivement en mesure de définir seule et à l'avance les moyens techniques répondant à ses besoins ou d'établir le montage financier ou juridique du projet ».
- **Efficiences économique** : « **compte tenu soit des caractéristiques du projet, soit des exigences du service public dont la personne publique est chargée, soit des insuffisances et difficultés observées dans la réalisation de projets comparables, le recours à un tel contrat présente un bilan entre les avantages et les inconvénients plus favorable que ceux d'autres contrats de la commande publique** ».

contrats



# Procédure de passation du contrat de partenariat

(loi du 28 juillet 2008)



## L'obligation de réaliser une évaluation préalable en contrat de partenariat

- **Volonté du législateur de faire de l'EP la pierre angulaire du choix des investissements.** La personne publique doit pouvoir choisir le bon outil (type de contrat) et pas seulement le bon candidat opérateur.
- L'obligation de réaliser une EP est étendue au BEA et aux grosses opérations en AOT *et pourrait (devrait ?) l'être à toutes les grandes opérations publiques :*
- Le rapport « Mieux acheter pour un meilleur service public » préconise, sous conditions, l'extension à terme de l'EP (DSP et marchés publics complexes).

contrats

## L'évaluation préalable : l'analyse comparative (1)

- L'analyse comparative n'a pas pour objet de déterminer l'utilité socio-économique du projet.
- L'analyse comparative ne préjuge pas de la soutenabilité budgétaire des engagements souscrits au titre du contrat de partenariat.
- Pas de caractère prédictif exigé, mais obligation de moyens et de bonne foi.
- L'analyse ne se limite pas à justifier le recours au CP. Elle doit permettre de comparer les offres entre elles lors du dialogue compétitif.

contrats

## L'analyse comparative (2)

- Descriptions des périmètres et des contenus du schéma « contrat de partenariat » et des schémas alternatifs retenus ainsi que de leurs variantes éventuelles.
- Calendrier du déroulement (des études à la mise en service) de chaque schéma.
- Durée totale du contrat (dont travaux et d'exploitation) et justification de la durée au regard de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement.

## L'analyse comparative (3)

- Estimation des coûts : programmation, conception, réalisation, financement, exploitation, maintenance, gros entretien, réparations
- Montant des subventions éventuelles et mode de versement.
- Estimation des recettes annexes éventuelles (location de locaux, vente d'énergie,...).
- Estimation des VAN avant et après prise en compte du risque (et décalage éventuel de la mise en service).
- Prise en compte de l'avantage socio-économique à disposer de l'ouvrage des mois ou des années plus tôt (/MOP)

## Une prise en compte insuffisante du risque dans la commande publique

De nombreux projets sont marqués par des dérapages importants de délais et de coûts.

- Faible culture du risque dans le secteur public aux niveaux institutionnel et individuel .
- L'Etat est réputé être son propre assureur : supporte les risques lorsqu'ils se réalisent.
- Dans la sphère publique, la tendance consiste encore à raisonner en avenir certain et non pas en avenir incertain.
- L'approche juridique reste encore prééminente de sorte que l'approche économique de la commande publique peine à entrer dans les esprits.

## Le contrat de partenariat : la répartition optimale des risques

- L'analyse du risque est au cœur de la démarche du CP. Ni en MOP ni en DSP, on ne procède à une répartition des risques. Le risque est entièrement porté par la personne publique ou par le concessionnaire.
- En MOP, ces risques sont cachés. A l'inverse en CP une grande partie de ces risques sont transférés au partenaire privé.
- Les risques sont assumés par le partenaire le plus à même de les supporter du point de vue technique, économique et financier (répartition optimale).

contrats

# Le contrat de partenariat est avant tout un outil de gestion de la commande publique

➤ De nouveaux concepts dans la sphère administrative.

- *Culture de l'évaluation*
- *Obligation de rendre compte*
- *Recherche d'excellence et benchmarking.*

➤ Une révolution culturelle pour les acteurs publics.

- *Faire faire plutôt que faire.*
- *Acheter un service plutôt qu'un ouvrage.*
- *Obligation de résultats et plus obligation de moyens.*
- *Dialogue compétitif : stimulation de la créativité du secteur privé*



## La MAPPP assure une triple mission

- Information et promotion du nouvel outil auprès des acteurs concernés.
- Appui dans la préparation, la négociation et le suivi des contrats (coté personne publique).
- Validation de l'évaluation préalable (requis pour l'Etat et ses EP uniquement).

## Ce que la MAPPP ne fait pas

- Estimation de la rentabilité socio-économique du projet.
- Elaboration du rapport d'évaluation préalable.
- Vérification de la soutenabilité budgétaire.
- Participation au processus d'attribution et au choix de l'attributaire du contrat.
- Signature du contrat.

## Contacts MAPPP

- Président : Noël de Saint Pulgent
- Secrétaire général : François Bergère
- Directeurs de projets :  
Michel Cohen / Jean-Yves Gacon  
Patrice Moura / Thierry Reynaud  
Robert Stakowski / Antoine Tardivo
- Chargées de mission :  
Doris Chevalier / Charlotte Lavit d'Hautefort

Adresse : 6, rue Louise Weiss, 75013 PARIS

Tél : 01 44 97 34 30 Fax : 01 44 97 33 88

Site web : [www.ppp.bercy.gouv.fr](http://www.ppp.bercy.gouv.fr)