

Frédéric BOUGRAIN, Jean CARASSUS, Marc COLOMBARD-PROUT

Partenariat public-privé et bâtiment en Europe : quels enseignements pour la France ?

Retour d'expériences
du Royaume-Uni, d'Italie,
du Danemark et de France

Presses États-Unis nationale des
Ponts et chaussées

Frédéric BOUGRAIN, Jean CARASSUS, Marc COLOMBARD-PROUT

**PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ
ET BÂTIMENT EN EUROPE :
QUELS ENSEIGNEMENTS POUR LA FRANCE ?**

**Retour d'expériences du Royaume-Uni, d'Italie,
du Danemark et de France**

avec la participation de
Ernesto ANTONINI, Christian KOCH, et Graham WINCH

Préface de Claude MARTINAND

Presses de l'école nationale des
Ponts et chaussées

Les enseignements pour la mise en œuvre des contrats de partenariat en France

Cet ouvrage vise deux objectifs principaux :

– le premier est de **renforcer la compétence des personnes publiques françaises**, qui décideraient de s'engager dans la voie du partenariat public-privé, en leur fournissant un cadre d'analyse leur permettant de **bien piloter un contrat de partenariat et de définir des modalités pour réduire les asymétries d'information** entre les partenaires ;

– le second consiste à **favoriser la qualité du service rendu à l'utilisateur final**. Ce deuxième objectif complète le premier au sens où la mise en œuvre d'indicateurs de mesure de la qualité de service participe au pilotage du partenariat.

Les études de cas ont conduit à répondre à ces deux objectifs dans cinq domaines :

- 1) les raisons du choix pour l'option partenariat public privé et la formulation de la commande émise par l'autorité publique ;
- 2) les délais de négociation et les coûts des projets de partenariat public privé ;
- 3) les modalités de répartition des risques entre le public et le privé ;
- 4) les méthodes et outils utilisés pour mesurer la qualité du service aux utilisateurs ;
- 5) l'apprentissage des acteurs.

Ce chapitre conclusif reprend les principaux enseignements des études de cas et renforce la dimension opérationnelle de l'analyse.

De manière à guider au mieux les personnes publiques qui choisiraient de recourir à un contrat de partenariat en lieu et place de la procédure publique en loi MOP (et de répondre ainsi au premier objectif de cet ouvrage), **les enseignements tirés des cas sont**

appréciés au regard de l'ordonnance du 17 juin 2004 qui a institué le contrat de partenariat prévu par la loi du 2 juillet 2003.

Cette ordonnance fournit un cadre juridique clair et sécurisant à l'ensemble des acteurs impliqués dans ces procédures. Le cas de Strasbourg, développé au chapitre 4, a notamment montré que les incertitudes relatives au montage du projet handicapaient les négociations entre partenaires et la gestion du contrat. Cela tend à renchérir inutilement le coût d'un projet. L'acteur privé cherche effectivement de manière légitime à se protéger afin de limiter les risques supportés. Toute incertitude se traduit par une prime de risque, c'est-à-dire un surcoût, que supporte l'autorité publique.

Les principaux articles de l'ordonnance seront repris et commentés au regard des résultats tirés des études de cas. Cette ordonnance définit dans son article 1, les contrats de partenariat comme « des contrats administratifs par lesquels l'État ou un établissement public de l'Etat confie à un tiers, pour une période déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues, une mission globale relative au financement d'investissements immatériels, d'ouvrages ou d'équipements, ainsi qu'à leur entretien, leur maintenance, leur exploitation ou leur gestion, et, le cas échéant, à d'autres prestations de services concourant à l'exercice, par la personne publique, de la mission de service public dont elle est chargée. »

Dans un premier temps, l'analyse est consacrée aux conditions de passation des contrats de partenariat. L'accent est mis sur l'évaluation qui constitue un préalable au choix de la procédure des contrats de partenariat. Les phases d'élaboration du programme fonctionnel, du dialogue compétitif et les critères d'attribution des offres sont également examinés. L'objectif étant à chaque reprise de proposer des solutions de mise en œuvre des contrats de partenariat ou d'émettre des mises en garde aux personnes publiques françaises sur la base des enseignements des études de cas exposées dans les chapitres précédents.

Dans un second temps, l'analyse se déplace vers les modalités de mise en œuvre du contrat de partenariat. Les questions du partage du risque et du service rendu à l'utilisateur final se situent au cœur de la réflexion. Les dispositifs mis en œuvre pour favoriser la qualité du service aux bâtiments et à leurs usagers constituent un des facteurs clés du succès des contrats de partenariat. Cette question est au cœur de l'article 11 de l'ordonnance. C'est notamment à ce stade que sont abordés les aspects relatifs à la rémunération du cocontractant et au contrôle de l'exécution du contrat et de la qualité des prestations de service.

1. LES MODALITÉS DE PASSATION DES CONTRATS DE PARTENARIAT

1.1. L'évaluation

L'évaluation n'a pas fait l'objet d'une analyse spécifique dans les dix études de cas. Néanmoins, elle est au cœur du lancement de la procédure et, à ce titre, une analyse succincte des modalités de mise en œuvre de cette procédure s'imposait¹.

« Les contrats de partenariat ne peuvent être conclus que pour la réalisation de projets pour lesquels une évaluation, à laquelle la personne publique procède avant le lancement de la procédure de passation :

« a) Montre ou bien que, compte tenu de la complexité du projet, la personne publique n'est pas objectivement en mesure de définir seule et à l'avance les moyens techniques pouvant répondre à ses besoins ou d'établir le montage financier ou juridique du projet, ou bien que le projet présente un caractère d'urgence ;

« b) Expose avec précision les motifs de caractère économique, financier, juridique et administratif, qui l'ont conduite, après une analyse comparative, notamment en termes de coût global, de performance et de partage des risques, de différentes options, à retenir le projet envisagé et à décider de lancer une procédure de passation d'un contrat de partenariat. En cas d'urgence, cet exposé peut être succinct. » (article 2 de l'ordonnance du 19 juin 2004).

Pour l'État et ses établissements publics, mais non pour les collectivités territoriales, l'évaluation doit être réalisée avec le concours d'un organisme expert choisi parmi ceux créés par décret.

Les contrats définis par l'ordonnance ne sont pas des contrats administratifs de droit commun. Contrairement aux marchés publics et aux délégations de service public auxquels les personnes publiques peuvent choisir librement de recourir, leur mise en place ne peut s'effectuer que dans des contextes spécifiques conformément à la réserve d'interprétation exprimée par le Conseil constitutionnel lors de l'examen de l'article 6 de la loi d'habilitation du 2 juillet 2003. Le recours aux contrats de partenariat est ainsi encadré par la décision du 26 juin 2003. Le Conseil a estimé que le caractère global du contrat et le préfinancement privé constituaient des dérogations au droit commun de la commande publique ou de la domanialité publique. Par conséquent, de telles dérogations doivent s'appliquer « à des situations répondant à des motifs d'intérêt général tels que l'urgence qui s'attache, en raison de circonstances particulières ou locales, à rattraper un retard préjudiciable, ou bien la nécessité de tenir compte des caractéristi-

1. Le lecteur intéressé par les modalités pratiques de la démarche de comparaison se reportera à l'annexe 1 qui expose un cadre de comparaison entre une option marchés séparés et une option bail emphytéotique hospitalier.

ques techniques, fonctionnelles ou économiques d'un équipement ou d'un service déterminé » (décision n°2003-473 DC, 26 juin 2003 du Conseil constitutionnel).

Une fois qu'il a été démontré que la complexité ou l'urgence du projet étaient des conditions objectives, il convient d'exposer les motifs d'un recours éventuel aux contrats de partenariat. C'est l'objet de la procédure d'évaluation qui s'effectue sur la base du programme fonctionnel d'un projet défini par la personne publique.

L'évaluation telle qu'elle est préconisée par l'ordonnance se distingue des pratiques observées au Royaume-Uni. Dans le cas français, l'évaluation est effectuée avant le lancement de la procédure de passation. Dans le cas britannique, l'évaluation a également lieu avant, puis elle est utilisée en cours de passation du contrat et lors de l'attribution de celui-ci [11].

Au Royaume-Uni, cette méthode (appelée *Public Sector Comparator* - PSC) a été formalisée en 1999 par la *Treasury Taskforce* [65]. La production de ce comparatif entre une solution publique et un contrat de partenariat est incontournable pour obtenir l'accord du Trésor britannique. Elle conduit à déterminer quelle procédure est la plus appropriée et permet en principe d'optimiser les ressources publiques.

Pour chaque projet, la méthode britannique recommande de définir les coûts et les revenus du projet. Comme nous l'indiquons en introduction, au Royaume-Uni, la maîtrise des coûts des projets en partenariat public-privé apparaissait meilleure que celle des projets publics, selon un rapport de la Cour des comptes britannique de février 2003.

La construction de la matrice des risques, qui fait suite au calcul des coûts et des revenus, requiert d'identifier les risques (liés à la construction, au niveau de la demande future, à la maintenance...), d'en évaluer l'impact et d'estimer leur probabilité d'occurrence.

C'est au stade du calcul des risques que certaines externalités sont prises en compte dans l'élaboration du *Public Sector Comparator* britannique. Par exemple, le risque de retard de construction a un coût économique, celui de la non-mise à disposition du bâtiment.

Une fois que les coûts, les revenus et les risques ont été quantifiés et actualisés, les évaluateurs obtiennent un chiffre qui permet de comparer les solutions en compétition.

Les résultats obtenus au terme de cette procédure de calcul ont longtemps constitué, au Royaume-Uni, une dimension essentielle du mode de sélection d'un dispositif de réalisation d'un projet par rapport à un autre. Par exemple, dans le cas du projet PRIME, le coût de la gestion publique du patrimoine immobilier du ministère de la Sécurité sociale britannique pendant vingt ans a été estimé à 2 568 millions de livres. L'offre du consortium Trillium pour les vingt années s'avérait plus attractive, puisqu'elle s'élevait à 2 008 millions de livres.

Cependant, cette approche a aussi suscité de multiples critiques outre-Manche. Le résultat final qui se résume à deux chiffres, celui de la meilleure solution privée face à

l'offre publique, est sujet à des variations parfois minimes de quelques variables clés¹. En outre, les modalités qui conduisent à calculer le coût des offres en présence ne sont jamais rendues publiques.

Au-delà de cette opacité de la procédure, d'autres problèmes ont été identifiés. Ils incluaient [65] :

- une mauvaise analyse des risques ;
- un taux d'actualisation trop élevé ;
- une construction du *Public Sector Comparator* basée sur des hypothèses erronées ;
- des modèles financiers mal conçus et source d'erreurs ;
- des coûts liés à l'occupation des bâtiments, aux conseillers extérieurs, au contrôle des prestataires, à la maintenance, aux revenus de l'opérateur, sous-évalués ;
- une inflation mal appréciée et des risques surestimés ;
- des offres privées divergentes des attentes exprimées dans le *Public Sector Comparator* ;
- une incapacité des autorités publiques à guider les entreprises privées sur le contenu et le format des offres.

Un rapport récent de la Mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques [69] rappelle également que les coûts avancés dans les comparaisons, ne sont qu'hypothétiques dans la mesure où les données n'existent pas faute d'opérations comparables. En outre, la comparaison s'effectue avant le terme des négociations, sans connaître les caractéristiques finales du projet retenu.

La Cour des comptes britannique semble aujourd'hui considérer que la décision finale ne doit pas reposer uniquement sur ce cadre de comparaison qui n'est qu'un outil d'aide à la décision. Le *Public Sector Comparator* permet de mieux apprécier l'objectivité des offres conçues par les partenaires privés et éventuellement de les infléchir. Le ministère des Finances réclame également de modifier des éléments d'identification et de quantification des risques et d'intégrer des éléments plus qualitatifs comme les impacts environnementaux [35].

L'approche de l'État de Victoria en Australie se distingue justement des principes défendus par les Britanniques, puisque elle accorde une importance particulière aux aspects qualitatifs. **Le choix en faveur d'une solution privée ou publique ne résulte pas seulement de la simple comparaison des valeurs actualisées financières nettes de la solution publique de référence et des offres privées reçues. L'impact du choix sur le**

1. Dans le cas de la réhabilitation et de la maintenance du bâtiment principal hébergeant le ministère de la Défense, la valeur actualisée nette de la solution publique s'élevait à 746,2 millions de livres. L'offre privée était de 746,1 millions de livres. La Cour des comptes considère sur ce plan que les estimations relatives aux risques sont trop aléatoires pour choisir sur la base du seul chiffre final donné par le *Public Sector Comparator* [51].

service délivré et des éléments qualitatifs non chiffrables sont également à intégrer. « Par définition, les aspects qualitatifs ne sont pas complètement intégrés dans le calcul d'un *Public Sector Comparator*, dans la mesure où ils ne sont pas pleinement quantifiables. [...] Ces facteurs qualitatifs deviennent particulièrement importants soit lorsque les offres privées sont très proches de l'offre publique tirée du *Public Sector Comparator*, soit lorsque des éléments importants à prendre en considération ne peuvent pas être quantifiés dans l'élaboration du *Public Sector Comparator*.

« Lorsque des arbitrages s'effectuent sur la base de critères qualitatifs, ces derniers doivent être bien établis de manière à rendre la décision vérifiable pour les parties impliquées dans le processus de décision. À cette fin, il importe que l'équipe qui procédera aux négociations construise une liste de tous les critères qualitatifs au stade amont du projet » [54, p. 66].

Ces éléments qualitatifs comprennent notamment :

- les coûts matériels d'un projet qui ne peuvent pas être quantifiés ;
- la réputation des partenaires privés ayant répondu à l'appel d'offres (leur solidité financière, leur expérience dans le domaine considéré et les compétences mises à disposition pour le projet) ;
- la qualité du service rendu (un ajustement peut s'avérer nécessaire en cas d'offres difficilement comparables) ;
- les bénéfices nets socio-économiques tels que la mise à disposition plus rapide d'un bâtiment ;
- la qualité des informations et des hypothèses formulées pour élaborer l'évaluation comparative ;
- la qualité de la conception et son impact environnemental.

Cette appréciation qui contrebalance partiellement les résultats de l'analyse quantitative financière, ne doit pas être nécessairement chiffrée : « Il est parfois tentant de mettre beaucoup de poids sur les aspects quantitatifs d'une évaluation. Cela peut également être une erreur d'essayer de quantifier des éléments qui ne peuvent pas l'être facilement. Le faire peut augmenter les coûts et créer une fausse impression de vérité, sans produire de meilleurs résultats qu'une approche qui dépend explicitement d'éléments subjectifs. » [55, p. 13].

Le guide de comparaison, exposé en annexe et réalisé pour le compte de la Mission nationale d'appui à l'investissement hospitalier, propose de comparer deux solutions à partir de critères quantitatifs (notamment les coûts et les risques encourus) et qualitatifs (le délai de réalisation, la qualité du service délivré aux patients et au personnel de l'hôpital,...). Même s'il est spécifique à un investissement hospitalier, il permet de comprendre la logique de l'analyse comparative prévue par l'ordonnance de juin 2004.

1.2. Le programme fonctionnel

« Sur la base du programme fonctionnel qu'elle a établi, la personne publique engage un dialogue avec chacun des candidats, dont l'objet est de définir les moyens techniques et le montage juridique et financier les mieux à même de répondre à ses besoins » (Art. 7 de l'ordonnance de juin 2004).

Ce programme fonctionnel sert de base à l'évaluation préalable des modes de dévolution des contrats telle qu'elle est définie dans l'article 2. Le projet de référence conçu par la personne publique sert notamment à estimer les coûts, les revenus et les risques encourus.

La formulation de la commande concerne non seulement les fonctionnalités des bâtiments mais aussi le service attendu par le commanditaire public. De la qualité et de la précision de la fonctionnalité attendue dépendra la qualité du service reçu.

« Une conception de qualité des bâtiments publics, même s'ils n'étaient considérés en première approche que comme un moyen accessoire du service à offrir, apporte une plus-value reconnue sur la qualité de ce service, par la mise à disposition d'espaces bien pensés fonctionnellement, sensibles à l'environnement, pertinents par leur capacité d'adaptation aux évolutions nécessaires » [69, p. 85].

Les études de cas ont révélé que les Britanniques disposent d'une forte avance dans ce domaine. La qualité du cahier des charges adressé au partenaire privé est essentielle pour obtenir un bâtiment fonctionnel mais, surtout, pour être capable, par la suite, de s'assurer que le détenteur du contrat respecte les objectifs de performance qui lui ont été assignés.

Dans le projet de réhabilitation du siège du ministère des Finances britannique, le cahier des charges relatif aux conditions de sécurité dans le bâtiment, à la ventilation du bâtiment, à l'éclairage, aux caractéristiques du nouvel espace de travail était très précis. Charge ensuite aux candidats, qui bénéficiaient d'une totale liberté de moyens, de répondre au mieux à cette demande. Il en allait de même des attentes en matière de services délivrés aux usagers du bâtiment (sécurité, chauffage, nettoyage, gardiennage, restauration des usagers et gestion des déchets...). Ces deux cahiers des charges constituaient la base du système d'incitations et de pénalités basé sur 80 indicateurs, mis au point pour contrôler les prestataires de services.

Dans le cas de l'hôpital d'Hereford, le commanditaire avait défini un cahier des charges en termes de résultats souhaités. Les fonctionnalités offertes par le bâtiment comprennent notamment le système d'évacuation des eaux, les réparations extérieures, les peintures intérieures et extérieures, les conditions de sécurité dans le bâtiment (les systèmes d'accès aux bâtiments, les systèmes d'alerte au feu, la surveillance des équipements et des systèmes), la ventilation et la climatisation du bâtiment, l'éclairage, le système de chauffage du bâtiment, la maintenance et la sécurité autour du groupe électrogène

interne à l'hôpital, l'équipement pour la restauration, la gestion des déchets... Avant même de lancer l'appel d'offres, les principaux cadres de l'ancien hôpital avaient entrepris la visite d'une quinzaine d'hôpitaux récents pour mieux définir leurs attentes.

Dans le cas des écoles danoises, une année et demi de débats entre la municipalité, les habitants, les parents d'élèves, les élèves et les enseignants furent nécessaires pour décider du projet de construction d'une nouvelle école et d'une forte rénovation des quatre écoles existantes. Mais la phase de concertation avec les utilisateurs ne s'arrêta pas là. Ce n'est qu'après neuf mois supplémentaires de concertation des architectes avec les enseignants et les habitants que les caractéristiques architecturales, fonctionnelles et techniques des bâtiments scolaires furent définies.

Dans les cas français, la formalisation de la commande s'est effectuée sous la forme d'un cahier des charges pour la conception du bâtiment. En revanche, aucun cahier des charges n'a été élaboré pour la gestion du bâtiment. Par exemple à Strasbourg, le contrat d'exploitation et de maintenance des installations techniques de l'hôtel de police (chauffage, ventilation, climatisation, plomberie, électricité courant fort et courant faible, étanchéité des terrasses, protection incendie, visites des cuisines, portes automatiques, ascenseurs) a été proposé par le consortium sans définition préalable d'un cahier des charges par la personne publique. Dans le cas des prisons, ce sont les gestionnaires privés qui ont mis en place un système de reporting mensuel et un compte rendu annuel de leurs activités détaillés par site.

Ces cas indiquent que la commande publique française reste encore orientée sur la construction du bâtiment et non sur la qualité du service qu'il rend. Une mutation culturelle de la commande publique s'avère donc indispensable pour que les contrats de partenariat conduisent aussi à une amélioration durable des services aux occupants des bâtiments.

1.3. Le dialogue compétitif

Une fois l'évaluation réalisée, si le contrat de partenariat est retenu pour le motif de la complexité ou de l'urgence, la **procédure de dialogue compétitif s'engage sur la base du programme fonctionnel**. Cette phase qui a pour objectif de susciter des offres innovantes s'achève lorsque la personne publique est « en mesure d'identifier la ou les solutions, au besoin après les avoir comparées, qui sont susceptibles de répondre à ses besoins » (Art. 7).

En dehors des trois opérations menées au Royaume-Uni et du cas de la résidence étudiante à Pise, aucun projet étudié n'a fait l'objet d'une procédure proche du dialogue compétitif. Le cas de la résidence étudiante italienne et l'expérience britannique offrent des pistes de réflexion intéressantes pour la phase de dialogue compétitif des contrats de partenariat.

Le promoteur italien qui avait été retenu pour concevoir, construire et gérer la résidence universitaire a dû modifier son projet initial. Ces modifications demandées par l'administration en cours de procédure et avant l'acceptation de la proposition ont été significatives. Elles concernaient notamment les grosses réparations, les coûts d'urbanisation (voiries et réseaux divers) à la charge du concessionnaire, la réduction du tarif de location mensuel de 10 %, la réduction du coût de la construction, la modification et la simplification des choix techniques pour les façades, la réduction des surfaces de circulation, l'amélioration du projet architectural et fonctionnel, l'éclairage naturel des couloirs, l'ajout de parkings pour vélos, équipés de caméras... Toutes ces modifications demandées par l'administration en raison de son expérience dans le domaine de la gestion directe des résidences étudiantes ont permis d'améliorer l'équilibre économique du projet. Cela a amélioré le taux de retour sur investissement escompté du projet et devrait réduire légèrement la période de remboursement.

Au Royaume-Uni, un petit nombre de concurrents sont en compétition, puis le contrat est mis au point avec l'offreur préféré. Le second offreur est officiellement gardé en réserve pour favoriser la finalisation des négociations et maintenir la pression sur l'offreur préféré. Mais un tel schéma reste assez fictif. Il n'existe, à notre connaissance, aucun cas où la procédure a été arrêtée et le second offreur choisi. Une fois la négociation bilatérale engagée, la personne publique se trouve dans une position moins avantageuse. Dans les trois cas analysés, le prix de l'offre retenue lors de la sélection définitive d'un des consortiums en course a été réévalué à la hausse durant la période de négociations qui s'ensuivit.

Dans le cas de l'hôpital d'Hereford, l'offre du consortium Mercia finalement sélectionné s'élevait à 71 millions d'euros en 1996. Le coût total retenu lors de la signature du contrat trois ans après s'élevait à 94 millions d'euros. Cette hausse résulte en grande partie :

- de programmes additionnels non prévus dans l'offre de départ et demandés par les représentants de l'hôpital ;
- d'une imprécision de l'offre initiale qui amena les deux parties à interpréter les contrats de manière différente ;
- de la position quasi monopolistique dans laquelle se situait le consortium à ce stade de l'offre.

De même, le ministère des Finances britannique verse chaque année au consortium privé une redevance de 20,3 millions d'euros pour financer la réhabilitation et les frais de maintenance du bâtiment. Cette somme est supérieure à celle retenue à la fin du second appel d'offres relatif au financement de l'opération (18,8 millions d'euros). Cet écart résulte des variations défavorables des taux d'intérêt et des modifications du programme du projet suite à des demandes du ministère.

Dans le cas du projet PRIME, l'offre finale du consortium retenu, s'élevait à 2,8 milliards d'euros (contre 3,2 milliards pour son concurrent immédiat). Au cours des cinq mois de négociations qui ont suivi la clôture de la procédure d'appel d'offres, le contrat a été réévalué de 113 millions (soit 4 % de l'offre finale). Cette hausse s'expliquait en grande partie (64 millions) par des calculs complémentaires destinées à mieux évaluer la surface réelle des bâtiments occupés par le ministère. Ces mesures montrèrent par la suite que la surface occupée était légèrement supérieure à celle escomptée.

Le plus souvent, ces hausses des coûts des projets sont liées à des demandes de la personne publique et aux imprécisions du programme fonctionnel initial. On peut se demander cependant si ce n'est pas le prix à payer pour des projets complexes pour lesquels il est impossible de tout prévoir lors du lancement de la procédure.

Au regard de l'expérience anglaise, l'ordonnance de juin 2004 semble justement manquer de cette flexibilité d'adaptation nécessaire à la réussite de projets complexes. Elle prévoit en effet qu'au terme du dialogue les offres des candidats « comprennent tous les éléments nécessaires à l'exécution du contrat. La personne publique peut demander des clarifications, des précisions ou des compléments concernant les offres déposées par les candidats ainsi que la confirmation de certains des engagements, notamment financiers, qui y figurent. Cependant, ces demandes ne peuvent avoir pour effet de modifier des éléments fondamentaux de l'offre ou des caractéristiques essentielles du contrat. » (Art. 7).

Par ailleurs, le degré de complexité de ces projets mobilise de nombreux conseillers (dans les domaines juridique, technique, financier et de l'assurance) auprès du commanditaire public et de l'offreur préféré. Par exemple, lors de la mise au point de l'extension du contrat PRIME, l'offreur privé a fait appel aux services de seize avocats pour le seul domaine juridique.

Les coûts des conseillers extérieurs spécialisés dans les domaines financier, juridique, immobilier... s'avèrent le plus souvent très élevés. Lors de l'appel d'offres de PRIME, le coût des consultants extérieurs s'est élevé à 13,6 millions d'euros pour le ministère. Les coûts additionnels internes au ministère, se montaient à 1,9 million d'euros (soit un coût total de l'appel d'offres de 15,5 millions d'euros).

Les trois derniers consortiums retenus au stade de l'offre détaillée ont dépensé chacun 22 millions d'euros pour le premier appel d'offres. La dernière mise en concurrence a coûté 17,4 millions aux deux derniers candidats.

Ces coûts exorbitants des appels d'offres sont préjudiciables à l'équilibre financier des équipes non retenues. Dans le cas britannique, cela conduit très fréquemment à une baisse du nombre d'offres et donc de la concurrence. Pour résoudre ce problème, les autorités publiques britanniques n'ont pas cherché à indemniser les équipes non retenues. Elles se sont focalisées sur le développement de contrats standardisés qui

limiteraient les coûts de mise au point des offres. L'indemnisation partielle des équipes non sélectionnées préconisée par l'ordonnance de juin 2004 (« Il peut être prévu qu'une prime sera allouée à tous les candidats ou à ceux dont les offres ont été les mieux classées », Art. 7) semble constituer un moyen très positif pour susciter et maintenir la concurrence.

Par ailleurs, le contexte juridique français étant différent de celui du Royaume-Uni, le coût des conseils juridiques devrait être moins élevé en France.

1.4. Les critères d'attribution : le rôle des PME, les délais de réalisation, la qualité esthétique et fonctionnelle de l'offre

« Parmi les critères d'attribution, figurent nécessairement le coût global de l'offre, des objectifs de performance définis en fonction de l'objet du contrat et la part d'exécution du contrat que le candidat s'engage à confier à des petites et moyennes entreprises et à des artisans. [...] D'autres critères, en rapport avec l'objet du contrat, peuvent être retenus, notamment la valeur technique et le caractère innovant de l'offre, le délai de réalisation des ouvrages ou équipements, leur qualité esthétique ou fonctionnelle. » (Art. 8).

Parmi les critères de sélection, la part attribuée aux PME s'avère *a priori* décisive pour le législateur. Or cette part semble aller de pair avec la taille du projet.

Les études de cas ont fait apparaître des conceptions très différentes du partenariat public-privé et donc une implication très différente des PME :

- au Royaume-Uni, le partenariat public-privé est réservé principalement aux grands projets et de fait aux acteurs de taille importante ;
- en Italie, le partenariat public-privé peut être utilisé pour des opérations importantes, de taille moyenne, voire de petite taille. Dans ce cas, la présence d'entreprises de construction de taille moyenne voire de groupements d'artisans est possible ;
- au Danemark, l'opération étudiée est de taille moyenne mais elle est réalisée par un grand groupe de construction ;
- en France, la situation est contrastée. L'appel d'offres des 13 000 places de prisons concernait des projets importants. Le ministère de l'Intérieur a mené à Strasbourg un projet de taille moyenne dont la construction a été confiée à la filiale d'un grand groupe. De même, la réhabilitation lourde du lycée d'Avesnes-sur-Helpe a été confiée à une filiale locale d'un groupe.

Le critère de complexité défini dans l'ordonnance de juin 2004 pour justifier le recours aux contrats de partenariat peut apparaître contradictoire avec celui de confier certains travaux d'exécution à des PME et des artisans. Ce critère de complexité qui n'est pas explicitement défini par l'ordonnance, apparaît plus clair si l'on se réfère au *Livre vert* de la Commission [26] sur les partenariats public privé. « Depuis l'adoption de la Directive 2004/18/CE, une nouvelle procédure dite de « dialogue compétitif » peut trouver

à s'appliquer lors de la passation de marchés particulièrement complexes. La procédure de dialogue compétitif est ouverte dans le cas où l'organisme adjudicateur n'est pas objectivement en mesure de définir les moyens techniques pouvant répondre à ses besoins et ses objectifs, ainsi que dans les cas où l'organisme adjudicateur n'est pas en mesure d'établir le montage juridique et/ou financier d'un projet. » Bien que les compétences de nombreuses PME soient réelles, il semble que certaines grandes entreprises soient mieux placées pour répondre aux questions techniques et juridiques complexes que la personne publique se pose.

Le critère de complexité semble même critiquable au regard des cas italiens. Les opérations de restructuration de quartier à Bologne, de résidences universitaires à Pise et d'équipement sportif à Udine ont impliqué des PME régionales sur des projets à la complexité limitée.

Les délais de réalisation semblent plus courts dans les partenariats public-privé en raison principalement d'une procédure administrative moins lourde. C'est notamment ce que rappelle le rapport de la Cour des comptes britannique de février 2003 portant sur l'analyse de 37 projets de construction en partenariat public-privé [52].

Dans les études de cas analysées, les délais ont toujours été respectés. Les trois cas français se caractérisent même par une rapidité exemplaire.

1) Lorsque l'urgence fut invoquée comme dans le cas des prisons, la réalisation du programme fut même extrêmement rapide. La loi n° 87-432 relative au service public pénitentiaire est votée le 22 juin 1987. Le 15 août 1987, les concours conception construction aménagement (CCA) et fonctionnement des établissements pénitentiers (FEP) sont lancés sous forme de deux marchés distincts pouvant être attribués au même adjudicataire. Les offres sont remises le 30 octobre 1987. En décembre 1987, les quatre groupements lauréats sont désignés. En avril 1988, les marchés de conception construction et d'aménagement sont notifiés. En septembre 1989, les quatre marchés de fonctionnement et services courants sont notifiés pour vingt-et-un établissements. Les prisons furent livrées et réceptionnées entre décembre 1989 à juillet 1992. Ces délais très courts sont à comparer à des délais moyens toutes phases confondues d'environ six à sept ans [5].

2) À Strasbourg, le chantier, prévu pour durer 21 mois a été livré avec deux mois d'avance grâce aux incitations prévues dans le marché de travaux. En cas d'avance, le maître d'ouvrage obtenait un gain de loyer dont il reversait une quote-part substantielle à l'entreprise. À l'inverse, en cas de retard, l'entreprise subissait une forte pénalité.

3) Dans le cas du lycée d'Avesnes-sur-Helpe, l'opération de réhabilitation initialement prévue pour durer 36 mois a été ramenée à 27 mois pour limiter la gêne occasionnée par un tel projet au sein d'un établissement scolaire en fonctionnement. Ce raccourcissement des délais fut possible grâce à la qualité du dialogue entre les différents acteurs

(l'entreprise, l'équipe de maîtrise d'œuvre et le maître d'ouvrage), la flexibilité dont firent preuve les utilisateurs et l'entreprise, et une optimisation de l'organisation du chantier.

Le respect des délais résulte de l'organisation interne des partenaires privés. La question de la maîtrise du budget et des délais est internalisée au sein du consortium privé composé du maître d'ouvrage, du maître d'œuvre, de l'entreprise et du gestionnaire. Sauf commande supplémentaire de l'autorité publique, tout dépassement du budget devra être payé par le partenaire privé. En outre, tout dépassement de délai se traduit par une recette en moins (loyer perdu par le partenaire privé).

Le lien direct entre la maîtrise des budgets et des délais, d'une part, et la rentabilité de l'opération pour le partenaire privé, d'autre part, constitue une forte motivation pour que les objectifs en terme de budget et de délai soient atteints.

Bien que les formules incitatives soient rarement utilisées dans la procédure publique en loi MOP, elles existent. Le ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie interpellé à la question de savoir si une entreprise chargée d'exécuter des travaux pour une collectivité pouvait percevoir une prime si l'exécution respectait les délais impartis et impliquait un minimum de réserve lors de la réception, a répondu : « Il est permis de prévoir au marché le versement au titulaire soit d'une prime d'avance dans le cas spécifique où l'acheteur a intérêt à la réduction du délai prévu au marché, soit d'une prime d'exactitude dans le cas très particulier où le respect d'une échéance représente un impératif absolument fondamental pour l'acheteur » [63, p. 234]¹.

La question de la qualité esthétique de l'œuvre renvoie d'une certaine manière à la place de l'architecte dans les contrats de partenariat. Sur ce plan, l'article 12 apporte une précision supplémentaire :

« Lorsqu'un contrat de partenariat confie au cocontractant tout ou partie de la conception des ouvrages, les dispositions suivantes sont applicables :

« a) Parmi les conditions d'exécution du contrat retenues par la personne publique contractante figure l'obligation d'identifier une équipe de maîtrise d'œuvre chargée de la conception des ouvrages et du suivi de leur réalisation ;

« b) Les offres comportent nécessairement, pour les bâtiments, un projet architectural ;

« c) Parmi les critères d'attribution du contrat figure nécessairement la qualité globale des ouvrages. »

Dans le contexte français, cette question est très sensible puisque certains craignaient avant même la publication de l'ordonnance que ces nouveaux contrats conduisent à

1. L'entreprise sociale pour l'habitat, Immobilière 3F, a fortement amélioré la maîtrise des budgets et des délais de ses opérations de construction, en versant des primes à l'architecte et à l'entreprise en cas de respect du budget et du délai.

« autoriser tous les montages globalisant les offres de manière à placer l'entreprise de BTP en situation d'interlocuteur unique du maître d'ouvrage, au détriment de la procédure usuelle des concours d'architecture qui précèdent la passation des marchés » [42, p. 49]. Le statut de cocontractant évite de fait la subordination de la maîtrise d'œuvre à l'entreprise. En outre, les craintes relatives à la qualité architecturale des projets ne semblent pas davantage justifiées à la lecture de cet article 12.

Les architectes interviewés (deux au Royaume-Uni, un en Italie, un au Danemark et deux en France) ont présenté leur travail avec le consortium privé de façon positive. Certains ont particulièrement apprécié la relation avec l'entreprise sur le coût réel du projet et surtout le dialogue avec les futurs utilisateurs et gestionnaires.

L'un d'entre eux a indiqué que ces échanges l'ont conduit à regarder le projet d'une nouvelle manière. Comme la relation s'établit entre trois acteurs (maître d'ouvrage gestionnaire, architecte, entreprise) la position de l'architecte s'en trouve renforcée par rapport à la relation entre deux acteurs (architecte, entreprise) qui est celle de la conception-réalisation.

Les analyses de cas indiquent qu'une approche contractuelle différente ne relègue pas l'architecte au second rang. Sa place se trouve modifiée mais pas dévalorisée. Tout dépend de l'importance du critère de la qualité architecturale pour le commanditaire public.

À ce titre, le rapport Peylet [58] remis au ministre de la Culture et de la Communication fait des recommandations pour affirmer la qualité architecturale des projets de partenariat public-privé, inspirées de l'expérience de la Commission britannique pour l'architecture et l'environnement construit (CABE).

2. LA MISE EN ŒUVRE DU CONTRAT DE PARTENARIAT : PARTAGE DES RISQUES ET MESURE DE LA QUALITÉ DU SERVICE RENDU

- « Un contrat de partenariat comporte nécessairement des clauses relatives :
- « a) à sa durée ;
 - « b) aux conditions dans lesquelles est établi le partage des risques entre la personne publique et son cocontractant [...] ;
 - « c) aux objectifs de performance assignés au cocontractant, notamment en ce qui concerne la qualité des prestations de services, la qualité des ouvrages et équipements, les conditions dans lesquelles ils sont mis à la disposition de la personne publique, et, le cas échéant, leur niveau de fréquentation ;
 - « d) à la rémunération du cocontractant, aux conditions dans lesquelles sont pris en compte et distingués, pour son calcul, les coûts d'investissement, de fonctionnement et de financement [...] ;

- « e) aux obligations du cocontractant ayant pour objet de garantir le respect de l'affectation des ouvrages et équipements au service public dont la personne publique contractante est chargée et le respect des exigences du service public ;
- « f) aux modalités de contrôle par la personne publique de l'exécution du contrat, notamment du respect des objectifs de performance [...] ;
- « g) aux sanctions et pénalités applicables en cas de manquement à ses obligations, notamment en cas de non respect des objectifs de performance, de la part du cocontractant [...]. » (Art. 11).

2.1. Le partage des risques

La question de la bonne allocation des risques entre personne publique et secteur privé est une question centrale du partenariat public-privé. Lors de l'évaluation préalable, la question de l'identification et de la quantification des risques était déjà au cœur des procédures de comparaison. En effet, il est reconnu que les personnes publiques ont tendance à sous-estimer les risques relatifs aux opérations réalisées dans le cadre des procédures publiques. Pourtant, la comparaison objective de solutions concurrentes nécessite de réintégrer les risques de la solution publique qui sont rarement estimés *a priori* mais souvent assumés *a posteriori*.

Les cas britanniques indiquent que, si le transfert du risque peut justifier en soi le partenariat public privé en permettant à chaque acteur de se focaliser sur son cœur de métier, il peut aussi aboutir à des coûts exorbitants pour la personne publique qui chercherait à transférer l'ensemble des risques sur le secteur privé. Dans le cas de l'externalisation du patrimoine immobilier du ministère britannique de la Sécurité sociale, la quasi-totalité des risques a été transférée au privé. Le Ministère n'est pratiquement responsable que de ses erreurs de gestion et de ses changements d'exigences. Le coût du transfert fut d'autant plus élevé pour le commanditaire que certains risques assumés par le privé ont été mal appréciés. C'est le cas de la possibilité de libérer des surfaces de bureaux importantes du patrimoine. Le contrat établi pour vingt ans répondait à ce besoin de flexibilité d'usage des bâtiments en autorisant le ministère à quitter pendant les quinze premières années 25 % des bâtiments qu'il occupait (avec un maximum de 2 % par an)¹. Or, le changement de majorité politique en 1997 s'est traduit, pour l'instant, par une modification des orientations stratégiques du ministère. Ses effectifs ont augmenté au lieu de baisser. Le ministère n'a pas donc du tout utilisé la flexibilité dont il disposait contractuellement.

La capacité du privé à gérer les risques transférés est une deuxième question. Il convient que le consortium ait la capacité, la compétence et l'expérience pour gérer ces ris-

1. Le ministère a évalué le coût de cette flexibilité à 145 millions d'euros.

ques. Il apparaît que, dans le cadre d'une offre globale, le privé accepte certains risques qu'il ne maîtrise pas forcément bien.

Dans le cas de l'hôpital d'Hereford, la stérilisation des instruments a été confiée à une entreprise privée dont le cœur de métier est la restauration. Cette dernière a accepté de prendre en charge la stérilisation alors qu'initialement elle ne possédait aucune compétence dans ce domaine. En outre, selon l'équipe dirigeant l'hôpital de Hereford, la stérilisation des instruments n'aurait pas dû être externalisée, en raison du contexte réglementaire en place et de l'importance stratégique de ce type de service. Cette activité est, en effet, sévèrement réglementée lorsqu'elle est confiée à un prestataire extérieur. Ce dernier subit également les fréquentes évolutions réglementaires. À l'opposé, lorsque cette activité est internalisée, le cadre réglementaire est plus souple. Par ailleurs, il n'existe pas de véritables spécialistes disposant de compétences pour assurer cette activité de stérilisation.

Pour les premiers projets, faute de retour d'expériences, les risques apparaissent plus grands. Dans le projet PRIME, Goldman Sachs a porté les risques très importants du contrat au moment de sa signature. Deux ans et demi après, quand la preuve a été faite que ces risques étaient gérables par le consortium, la banque a pu revendre, avec une forte plus-value, le consortium à une grosse société foncière britannique.

Le report des risques des consortiums sur leurs sous-traitants qui eux même en reportent une partie sur leurs propres sous-traitants, méritent une attention. Certes, ces reports sont organisés sous la responsabilité du consortium, mais il convient de vérifier qu'il a la capacité de gérer ces transferts de risques en cascade.

Enfin, la question des risques transférés dans les contrats de partenariat a un lien direct avec l'augmentation ou non de l'endettement de la personne publique. Eurostat, l'office statistique européen, a récemment modifié son traitement comptable des contrats souscrits par les unités publiques dans le cadre de partenariats avec des unités privées. « Eurostat recommande ainsi que les actifs liés à un partenariat public-privé soient classés comme actifs non publics et ne soient pas enregistrés dans le bilan des administrations publiques si les deux conditions suivantes sont réunies : le partenaire privé supporte le risque de construction, et le partenaire privé supporte au moins l'un des deux risques suivants : celui de disponibilité ou celui lié à la demande. Si le risque de construction est supporté par l'État, ou si le partenaire privé supporte seulement le risque de construction et aucun autre risque, les actifs sont classés comme actifs publics. » [18, p. 3].

2.2. La mesure du service rendu et les incitations

Les contrats de partenariat vont au-delà de la production de l'ouvrage. Un des principaux objectifs est de délivrer un service de qualité sur du long terme. Le cahier des charges rédigé par la maîtrise d'ouvrage publique doit traduire des objectifs de performance

« variant de critères qualitatifs (comme la définition du niveau de service) à des critères quantitatifs (par exemple : le rendement attendu de l'équipement ou du service faisant l'objet du partenariat public-privé) » [68 p. 88].

En principe, des indicateurs se rattachent à chaque objectif défini. Ceci permet de contrôler l'adéquation entre objectifs et résultats de la prestation tout en établissant un lien entre le niveau de la prestation reçue et la rémunération versée. Par exemple, dans le cas du bâtiment hébergeant le ministère britannique des Finances, la prestation se divise en deux grandes catégories de services : ceux liés aux fonctionnalités offertes par le bâtiment (entretien des appareils mécaniques, électriques et des installations sanitaires, caractéristiques techniques du bâtiment...) et ceux se rattachant aux usagers du bâtiment (services de restauration, sécurité, nettoyage, *facility management*...). Des indicateurs donnant lieu pour la plupart à pénalités, sont rattachés à chacun de ces domaines. Par exemple, il est demandé à ce que les distributeurs automatiques de snacks soient accessibles 24 h sur 24. Pour la restauration, un nombre donné de plats doit être disponible lors de la première demi-heure. Les ascenseurs doivent répondre en moins de quinze secondes et le dépannage s'effectuer en moins de trente minutes.

Dans le cas du ministère de la Sécurité sociale britannique, le contrat établi entre le ministère et le consortium a été décomposé en éléments portant sur la gestion du patrimoine immobilier, la gestion environnementale du patrimoine, la gestion des interventions sur le patrimoine et la gestion du service. Par ce biais, le ministère souhaitait profiter de l'externalisation de son patrimoine pour modifier son approche vis-à-vis des utilisateurs de ses services. L'externalisation lui permettait de ne plus avoir à supporter la responsabilité de la gestion d'un parc très hétérogène et le suivi quotidien de 160 contrats, mais de se consacrer à son cœur de métier, à savoir l'accueil et la réponse aux attentes des utilisateurs.

De manière à éviter toute forme de conflit et à garantir la qualité du service, **les résultats obtenus et évalués à partir des indicateurs de performance donnent lieu à une rémunération assortie de pénalités en cas de défaillance et ce quels que soient les moyens mis en œuvre.**

Pour maintenir le lien avec les usagers, **il convient également de mener régulièrement des enquêtes de satisfaction.** Dans le cas du bâtiment hébergeant le ministère britannique des Finances, six mois après l'emménagement, une enquête de satisfaction portant sur l'image du nouveau bâtiment (son esthétique, sa température intérieure, sa luminosité, sa propreté) et la qualité des espaces de travail (le nombre de mètres carrés, la gêne occasionnée par différents bruits environnants, la disponibilité de bureaux pour des travaux collectifs, la flexibilité offerte par l'espace proposé), la qualité des services proposés aux utilisateurs du bâtiment (le système de téléphone, les capacités de stockage des documents, les photocopieurs, les broyeurs pour le recyclage des déchets, les technologies de l'information, la restauration, l'accueil) fut menée auprès de l'ensemble

des fonctionnaires du ministère. 83 % des occupants considéraient que les services apportés étaient meilleurs qu'avant.

Pour bénéficier de la qualité de service recherchée cela suppose de définir au préalable les besoins des usagers des bâtiments. « **L'argument clé est que c'est l'objectif du service rendu qu'il faut prendre en considération, pas le bâtiment grâce auquel ce service est rendu.** » [69, p. 65]. Mais ce passage à une culture du service marque une rupture culturelle qui rend parfois difficile la définition des attentes des futurs utilisateurs.

Par exemple, lors de la conception du nouvel hôpital d'Hereford, les équipes médicales furent impliquées. Une attention particulière fut portée aux facilités d'accès aux bâtiments, à la largeur des couloirs principaux et à l'ouverture des chambres sur l'extérieur. Cependant, il fut délicat d'obtenir des demandes précises du personnel hospitalier qui n'avait pas l'habitude d'appréhender l'hôpital comme le support d'un service à délivrer.

Le futur utilisateur doit connaître au mieux ses besoins, puisque tout flou contractuel est préjudiciable à la qualité de la relation partenariale voire à la qualité du service.

Par exemple, le ministère de la Sécurité sociale britannique méconnaissait l'étendue et la qualité de son patrimoine. Les premières négociations relatives à la gestion future du parc furent délicates. Par ailleurs, cette méconnaissance a donné lieu à un point de contentieux assez important en début de contrat. L'opération d'externalisation conduisait à transférer l'ensemble des baux vers le consortium. Ce dernier acceptait de supporter une évolution éventuellement défavorable des loyers. En revanche, il n'a pas pris à son compte le risque lié à l'évolution des charges des bâtiments en raison de sa méconnaissance de l'état du parc. De son côté le ministère pensait avoir transféré ce risque. Alors que le consortium a accepté de payer ces charges les premières années du contrat, le ministère semble reconnaître progressivement qu'une partie de cette charge lui incombe puisqu'il est en train de dédommager le consortium.

Dans le cas de l'hôpital d'Hereford, les autorités hospitalières locales ont mis en place certains indicateurs de mesure de la performance. Cependant, le flou concernant la définition de certains services attendus a laissé la place à des interprétations qui n'ont pas toujours permis d'obtenir un service de qualité. C'est, par exemple, le cas de la stérilisation des instruments médicaux. Selon les autorités hospitalières, le prestataire en charge de la stérilisation n'est pas toujours capable de fournir des instruments propres en temps et en heure. De son côté, le prestataire considère que ce problème résulte du nombre insuffisant d'instruments initialement achetés par l'administration hospitalière. Alors que la stérilisation est externalisée, l'administration reste en effet propriétaire des instruments.

Néanmoins, lors du lancement des opérations de partenariat public-privé, le ministère de la Santé britannique manquait d'expérience et de recul. Progressivement, il a

cherché à capitaliser l'expérience accumulée projet après projet. Ceci s'est traduit par la rédaction d'un ensemble de procédures standardisées et de guides destinés à sensibiliser les responsables hospitaliers aux enjeux et aux risques des partenariats menés sur de longues périodes. Cette standardisation des procédures concerne, par exemple, les indicateurs de niveau de service. Désormais, les spécifications relatives au niveau de service attendu, aux temps d'attente maximaux tolérés, aux modes de contrôle font l'objet d'une description très précise.

Dans les cas français, à l'inverse des cas britanniques, toutes les tentatives destinées à améliorer et à mesurer la qualité du service ont été menées par le partenaire privé.

À Strasbourg, il n'y avait pas de cahier des charges pour la qualité du service rendu par le gestionnaire technique de l'hôtel de police. Il en allait de même dans le cas de la gestion mixte (public-privé) des prisons. Les initiatives apparaissent paradoxalement davantage du côté des partenaires privés qui sont soumis en interne à des mesures de contrôle.

À Strasbourg, c'est le gestionnaire technique qui cherche à élaborer des indicateurs de qualité (taux de panne, délais d'intervention...) et réaliser une enquête de satisfaction annuelle. Cette démarche s'inscrit dans le cadre de la mise en place volontaire d'une procédure ISO.

Dans le cas des prisons, seuls les indicateurs relatifs au travail carcéral et à la formation professionnelle émanaient de l'administration pénitentiaire. L'opérateur privé, qui avait mis en place dès l'origine certains indicateurs de mesure de la performance, est allé plus loin à partir de 1998. Il a, notamment, mis en place une démarche de certification ISO 9002 de la qualité qui a été reprise par la plupart des opérateurs privés des centres en gestion mixte. Cette certification implique aussi les sous-traitants ou partenaires pour la restauration, notamment. Dans ce domaine, le client public n'a pas conservé de compétences techniques pourtant nécessaires pour superviser la fonction maintenance.

Dans les trois cas français étudiés, malgré le manque d'indicateurs, la qualité du service fournie par les gestionnaires privés est apparue supérieure à celle apportée habituellement dans des bâtiments où la gestion publique est dominante. Traditionnellement, en gestion publique, les budgets alloués à la maintenance sont insuffisants en raison des régulations budgétaires fréquentes dont sont victimes les organismes publics. Lorsque la gestion est privée, l'autorité publique est obligée de tenir son engagement contractuel pluriannuel.

Il apparaît aussi à la lecture des cas britanniques que les indicateurs ne sont pas suffisants si, derrière, il n'existe pas des moyens techniques pour contrôler la prestation. Dans le cas du bâtiment hébergeant aujourd'hui le personnel du ministère des Finances, c'est la plate-forme du service d'assistance qui est au cœur du système de contrôle.

En cas de problèmes concernant le bâtiment et ses usages, les occupants doivent appeler cette plate-forme. C'est à partir de ce moment que sera appréciée la rapidité d'intervention du prestataire. Les prestataires bénéficient d'un budget temps mensuel d'intervention. Passé cette limite, la sanction tombe. Dans certains cas, le système mis en place est pénalisant si le prestataire ne répond pas suffisamment rapidement et dépasse le budget temps qui lui est alloué mensuellement.

De même, dans le projet PRIME, le prestataire est en partie jugé sur son temps de réponse à un appel du client. Sur ce plan, le centre d'appel et la base de données créée par le consortium constituent les pierres angulaires de la mesure de la performance et du contrôle des prestataires. En effet, ce centre enregistre tous les appels. Le degré de réactivité du prestataire est alors apprécié en mesurant le temps nécessaire au prestataire pour répondre à un dysfonctionnement constaté par le client. Pour être enregistrée, toute réclamation doit passer par le centre d'appel. Dès réception de la réclamation, un compte à rebours s'enclenche. Le prestataire est alors tenu de répondre dans un laps de temps déterminé. Grâce à la base de données qu'il partage avec le consortium, le ministère s'assure aussi quotidiennement du respect des opérations de maintenance et de la bonne délivrance du service.

Il apparaît enfin que les contrats de partenariat ne pourront conduire au développement de bonnes pratiques de gestion, en particulier dans la perspective du développement durable, que si un dispositif de partage des gains entre la personne publique et le partenaire privé est mis en place. Par exemple, dans le cas du projet PRIME, le ministère de la Sécurité sociale a cherché à promouvoir une gestion environnementale du patrimoine. Pour que son partenaire adopte des solutions qui favorisent la baisse des consommations d'énergie et une meilleure gestion des déchets, il s'est engagé contractuellement à ce que les économies réalisées sur ces consommations soient partagées.

Les responsables de l'hôpital d'Hereford estiment aussi qu'un système pénalisant ne garantit pas la qualité du service. Un système incitatif destiné à améliorer le service rendu est préférable. S'ils devaient de nouveau établir un contrat, ils prévoiraient de verser une prime pour économies réalisées aux sociétés qui assurent la gestion des fluides.

Ces différents exemples indiquent combien le développement des contrats de partenariat repose sur un renforcement de la compétence de la personne publique. En confiant à un seul opérateur privé un ensemble de prestations, la personne publique ne renonce pas à exercer sa fonction. **Sa mission se transforme : de maître d'ouvrage d'un bâtiment, la personne publique passe au statut de commanditaire d'un service rendu et évaluateur de la qualité de ce service.**

L'analyse des cas, notamment anglais, a confirmé que la compétence de la personne publique face à des acteurs expérimentés et la mise en place d'indicateurs de qualité de service constituaient des enjeux majeurs qui conditionnaient la réussite du part-

nariat. Les autorités publiques britanniques fortes d'une expérience de plus de dix ans s'appuient désormais sur un cadre juridique stable et précis. En outre, pour limiter au mieux les asymétries d'information, elles ont progressivement cherché à bâtir des contrats standardisés qui laissent une place plus limitée à l'incertitude.

Tout en se libérant de certaines tâches qui n'appartenaient pas à son cœur de métier, la **personne publique renforce son droit de regard et de contrôle sur les prestations du titulaire du contrat de partenariat.**

Quels enseignements peut-on tirer de dix cas réels de partenariat public-privé en Europe, afin d'en faire profiter les personnes publiques françaises? Telle est la question à laquelle répondent Frédéric Bougrain, Jean Carassus et Marc Colombard-Prout, appuyés par trois experts européens, Ernesto Antonini, Christian Koch et Graham Winch.

Les cas concernent des opérations récentes de bâtiment, avec leurs services associés, au Royaume-Uni, en Italie, au Danemark et en France.

L'accent est mis sur deux préoccupations. La première est la volonté de renforcer la compétence des personnes publiques qui décideraient de s'engager dans la voie du partenariat public-privé, en leur fournissant un cadre d'analyse qui leur permette de bien piloter un contrat de partenariat. La seconde consiste à favoriser la qualité du service rendu à l'utilisateur final, en mesurant cette qualité et en la promouvant par des dispositifs d'incitation.

À l'heure de passer à l'action, dans un cadre désormais clairement défini pour les contrats de partenariat public-privé, cet ouvrage est une des clés pour la conduite de l'action publique.



Frédéric Bougrain



Jean Carassus



Marc Colombard-Prout

Les trois auteurs sont chercheurs au département « Économie et sciences humaines » du Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB). Frédéric Bougrain, docteur ès sciences de gestion est chercheur au laboratoire « Services, Process, Innovation » dirigé par Marc Colombard-Prout, diplômé d'études supérieures de doctorat en sciences économiques; Jean Carassus, ancien HEC, docteur en économie, est responsable du département.



Couverture : Hôtel de police de Strasbourg,
un des dix cas de PPP étudiés,
architecte Michel Macary (photo Patrick Tournabœuf)

Maquette de couverture : A. Oliveira

ISBN 2-85978-413-6