

n° - 007604-33

Août 2011

L'organisation du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement (MEDDTL) pour les partenariats public privé (PPP)

Ressources, territoires, habitats et logement
Énergies et climat Développement durable
Prévention des risques Infrastructures, transports et mer

**Présent
pour
l'avenir**



CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE

Rapport n° : 007604-33

**L'organisation du ministère de l'écologie, du
développement durable, des transports et
du logement (MEDDTL)
pour les partenariats public privé (PPP)**

établi par

Jean-Philippe Duranthon

Inspecteur général de l'administration du développement durable

Benoît Weymuller

Ingénieur en chef des ponts, des eaux et des forêts

Laurent Winter

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

août 2011

Résumé

Le ministère chargé des transports dispose d'une cellule spécialisée pour les PPP (concessions et contrats de partenariat), créée en son sein par l'ancienne direction des routes lorsque celle-ci a lancé le programme d'autoroutes, réalisé en concessions. L'actuel département PPP (DPPP-IT) de la DGITM en est l'héritier. La question se pose de savoir si, après l'élargissement du domaine de compétence du ministère et l'extension du recours aux PPP au delà du secteur des transports, cette organisation reste adaptée et permet à toutes les directions du ministère de profiter de l'expérience acquise par le secteur des transports.

Dans les faits l'organisation actuelle est caractérisée par un émiettement assez fort des compétences puisqu'au sein même de la DGITM le DPPP-IT ne joue le rôle de « directeur de projet » que pour les projets autoroutiers ; plusieurs autres structures y existent, qui pilotent des projets réalisés en PPP. Quant aux autres directions du ministère, quand elles en avaient besoin elles se sont dotées de cellules d'ampleur limitée qui, à la notable exception de la DGEC, travaillent sans lien avec le DPPP-IT.

Cette organisation donne satisfaction en interne, mais la DGITM met en avant les risques d'incohérences entre les positions prises sur des mêmes sujets par les différentes équipes chargées des PPP. A l'extérieur les opinions sont plus critiques, le ministère étant perçu comme intervenant peu dans les débats interministériels ou communautaires intéressant les PPP alors qu'il est le principal utilisateur de ces dispositifs en France.

Créer une structure unique compétente pour l'ensemble du ministère permettrait à toutes les directions d'avoir accès sur un pied d'égalité aux spécialistes du ministère et garantirait l'homogénéité des décisions. Mais une telle organisation obligerait les directions à se dessaisir de projets qui sont au cœur des politiques dont elles ont la charge, et aucune solution pour le rattachement d'une telle structure unique n'est satisfaisante compte tenu de la nécessité de mêler étroitement les compétences juridiques et les compétences économique-financières. Personne, au sein du ministère, ne réclame une telle réforme.

Par ailleurs les évolutions prévisibles ne laissent pas prévoir un développement suffisamment important des PPP dans les autres secteurs de responsabilité du ministère, et les solutions imaginées par les autres ministères ne font pas apparaître de solution évidente susceptible d'être transposée au MEDDTL ou rendue nécessaire par la mise en place du Grenelle de l'environnement.

Dans ces conditions il paraît préférable de maintenir la structure spécialisée au sein de la DGITM, mais à la condition qu'elle prête son concours aux autres directions et que celles-ci soient obligées de faire appel à son appui. En outre, il est souhaitable que dans tous les domaines et dans tous les cas le directeur de projet soit situé en dehors du DPPP-IT, cette structure intervenant en appui juridique et financier.

La priorité doit être de davantage professionnaliser des structures qui fonctionnent aujourd'hui de manière trop empirique. Des actions sont à lancer pour formaliser les retours d'expérience, élaborer des guides regroupant la doctrine du ministère, les bonnes pratiques et les enseignements des expériences passées. Une plus grande attention doit être portée à la formation et au recrutement des membres du DPPP-IT

dont une plus grande stabilité est indispensable si le ministère veut disposer de spécialistes compétents et reconnus. Afin d'éviter des incompréhensions les responsabilités respectives du DPPP-IT et des autres services impliqués doivent être formalisées dans des documents consensuels, notamment lors du lancement de chaque projet. Les directions doivent s'appuyer sur des commissions consultatives permettant de garantir aux yeux de tous, grâce à leur composition et à la définition de leurs missions, que les décisions sont prises selon des procédures juridiquement correctes et avec transparence. Enfin, les directions doivent se convaincre que leur responsabilité ne s'arrête pas à la signature des contrats et s'organiser de manière à rester efficaces lors des inévitables négociations pouvant intervenir durant toute la durée de ces derniers.

Sommaire

Introduction.....	p 6
I. Une organisation empirique.....	p 8
A. Un pôle de compétence au sein de la DGITM qui n'exclut pas des cellules spécialisées ailleurs.....	p 8
1/ La DGITM.....	p 8
2/ Les autres directions du ministère.....	p 9
B. Des appréciations très contrastées.....	p 11
1/ A l'intérieur du ministère.....	p 11
2/ A l'extérieur du ministère.....	p 12
3/ Les questions communautaires.....	p 12
II. Le maintien de la cellule spécialisée au sein de la DGITM est souhaitable, son ouverture sur le reste du ministère renforcera son audience et son utilité.....	p 14
A. Les choix des autres ministères.....	p 14
B. Les évolutions prévisibles.....	p 15
1/ Le contexte juridique et financier des PPP.....	p 15
2/ Les domaines d'intervention du ministère.....	p 17
C. Les organisations possibles.....	p 18
1/ Une structure centralisée.....	p 18
2/ Le maintien de la prééminence de la DGITM.....	p 19
3/ Conclusion.....	p 19
III. Une professionnalisation des pratiques s'impose.....	p 22
A. Formaliser les retours d'expérience.....	p 22
B. Mieux utiliser les compétences individuelles.....	p 23
C. Formaliser les responsabilités des différentes structures administratives intervenant dans la conduite d'un même projet.....	p 24
D. Organiser le suivi des projets après la signature des contrats.....	p 27
E. S'appuyer sur des commissions consultatives reconnues.....	p 28
F. Participer aux groupes de réflexion sur les PPP.....	p 29
Conclusion.....	p 31
Récapitulation des recommandations.....	p 33
Annexes.....	p 35
1. Lettre de mission.....	p 36
2. Liste des personnes rencontrées.....	p 38
3. Liste des acronymes.....	p 44

Introduction

Dans la lettre qu'il lui a adressée le 27 septembre 2010, le Ministre d'État, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer a fixé au vice-président du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) plusieurs objectifs, parmi lesquels « Renforcer un pôle ministériel Partenariat Public/Privé. La mise en œuvre des programmes d'investissements inscrits dans le Schéma National des Infrastructures de Transport, et plus généralement de l'ensemble des investissements, fera appel de façon croissante à des partenariats public-privé à même de démultiplier l'intervention des crédits budgétaires. Je souhaite que vous me proposiez l'organisation et les moyens à mettre en place pour que l'expérience acquise par la DGITM puisse bénéficier à l'ensemble du Ministère. »

Par note du 2 décembre 2010 le vice-président du CGEDD a demandé à Jean-Philippe Duranthon, Benoît Weymuller et Laurent Winter de rencontrer les différents responsables du ministère concernés par cette orientation et de lui faire des propositions permettant de la mettre en œuvre.

Le présent rapport est le résultat de ce travail. Pour l'élaborer les membres de la mission ont cherché à connaître le mode d'organisation des différentes directions du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement (MEDDTL) pour les dossiers de PPP et leur opinion sur ce fonctionnement ainsi que sur les différentes hypothèses d'évolution. Ils ont interrogé également des personnes extérieures au ministère mais qui ont l'habitude de travailler avec lui pour les dossiers de PPP. Ils ont également examiné l'organisation d'autres ministères qui ont recours au PPP et sont donc confrontés aux mêmes interrogations que le MEDDTL. Bien que de tels entretiens eussent été pertinents ils n'ont par contre pas contacté des représentants des principales entreprises et des principaux investisseurs financiers intervenant dans les PPP, pour ne pas risquer d'interférer avec des projets en cours dans lesquels ils sont actuellement impliqués personnellement.

Conformément à leur lettre de mission, les auteurs du rapport se sont également attachés à examiner les relations entre le ministère et les établissements publics placés sous sa tutelle qui mettent en œuvre des PPP, essentiellement Réseau Ferré de France (RFF) et Voies Navigables de France (VNF).

La liste des personnes rencontrées figure en annexe 2.

Dans la suite du présent rapport on entendra par « partenariat public / privé » ou PPP tout dispositif juridique instituant une relation globale de long terme entre une entité publique, qui détermine seule la nature du projet, et une entité privée, chargée de construire et généralement de gérer une infrastructure nouvelle ou un service nouveau, la répartition des rôles des deux entités étant fixée *a priori* dans un contrat. Dans la pratique, les PPP concernés prennent généralement la forme, soit d'une délégation de service public (DSP) et plus particulièrement d'une concession, soit d'un contrat de partenariat (CP). Les PPP s'opposent ainsi aux différentes formes de maîtrise d'ouvrage publique (MOP). Le régime des concessions est très ancien en France, sa dernière formalisation législative remontant à une loi du 29 janvier 1993 dite « loi Sapin », modifiée par une loi du 11 décembre 2001 dite « loi MURCEF¹ » ; celui des contrats de partenariat, inspiré de la *Private Finance Initiative* (PFI) britannique, est

¹ Loi portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier.

beaucoup plus récent et résulte d'une ordonnance du 17 juin 2004, modifiée par une loi du 28 juillet 2008. Pour l'essentiel, les deux dispositifs diffèrent quant à la répartition des risques, en particulier du risque commercial supporté par le partenaire privé dans la DSP et par le partenaire public dans le contrat de partenariat, et quant au mode principal de rémunération, qui pèse sur l'usager dans le cas de la DSP et sur l'entité publique dans le cas du contrat de partenariat.

A l'issue de leur investigation les membres de la mission ont constaté que l'organisation actuelle est caractérisée par un fort empirisme (I). Ils estiment que le maintien de la cellule spécialisée au sein de la DGITM est souhaitable à la condition que cette cellule soit à la disposition d'autres directions générales du ministère (II), et que la priorité doit être de professionnaliser davantage le traitement des dossiers de PPP (III), domaine dans lequel un certain nombre d'améliorations sont possibles et souhaitables.

I. Une organisation empirique.

L'organisation actuelle du ministère pour les PPP a un fondement historique : elle a été mise en place lors de la réalisation, sous forme de concessions, du programme autoroutier. Les appréciations portées sur son fonctionnement actuel sont variées.

A. Un pôle de compétence au sein de la DGITM qui n'exclut pas des cellules spécialisées ailleurs.

1/ La direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM).

Même si les exemples anciens de concession abondent, en particulier au XIX^{ème} siècle, c'est le programme autoroutier défini dans la seconde moitié du XX^{ème} siècle qui a conduit la direction des routes de l'époque à se doter d'une structure spécialisée dans les concessions : il convenait en effet de négocier les contrats de concession avec les sociétés d'autoroutes, ce qui exigeait des compétences spécifiques, différentes de celles utilisées dans le cadre de la maîtrise d'ouvrage publique. Beaucoup plus récemment le recours aux PPP dans le domaine ferroviaire – pour le réseau radio dit GSM-Rail puis pour des lignes à grande vitesse – a renouvelé la problématique en étendant, au sein de la direction chargée des transports – actuellement la DGITM – le champ de recours aux PPP.

Une « mission intermodale d'expertise des PPP » (MIEPP) a donc été constituée directement auprès du directeur chargé de piloter les projets d'infrastructures nouvelles pour aider les responsables de projet, lesquels demeuraient - et demeurent encore dans certains cas - au sein des structures de droit commun - sous-directions. Cette organisation a été refondue début 2010 pour réunir les deux catégories d'équipes au sein d'un « département PPP infrastructures et transports » (DPPP-IT) : l'équipe chargée de la négociation, du pilotage et du suivi des concessions autoroutières, auparavant placée dans la sous-direction en charge des autoroutes et ouvrages concédés de la direction des infrastructures de transport (DIT), a été transférée à la structure nouvellement créée à partir des éléments issus de la MIEPP, et constitue donc l'entité DPPP-IT.

Le DGITM a fait le choix de placer ce département, comme auparavant la MIEPPP, non pas auprès de lui, mais auprès d'un de ses directeurs, le directeur des infrastructures de transport (DIT). Ce choix n'est pas neutre puisqu'il privilégie un des directeurs, alors que d'autres, notamment le directeur des services de transport (DST) réalisent également des PPP ou sont susceptibles d'en réaliser à l'avenir.

Le DPPP-IT comprend lui-même trois « pôles » : un « pôle procédures et contrats » chargé des questions juridiques, un « pôle économique et financier » et un « pôle conduite des projets » - dont le rôle pour les projets autres qu'autoroutiers reste à confirmer. L'idée est de faire en sorte que chaque responsable de projet, appartenant au troisième pôle, soit assisté, d'une part par un spécialiste juridique appartenant au premier pôle, d'autre part par un spécialiste financier appartenant au deuxième pôle.

Le dispositif de suivi par DPPP-IT des projets relevant de la maîtrise d'ouvrage d'établissements publics sous tutelle (essentiellement RFF et VNF²) est plus léger. En effet, ces établissements sont, juridiquement, responsables de décider et de mener à bien ces projets. A cette fin ils ont constitué des équipes spécialisées de grande qualité et suffisamment dotées, en général dirigées par des professionnels aguerris dont l'expérience tant en matière de management de projets que de négociation et d'ingénierie financière est en général antérieure et plus complète que celle des équipes du DPPP-IT, de constitution récente. Ainsi, le pilotage opérationnel des projets de RFF et VNF est intégralement porté par ces deux établissements publics, et le DPPP-IT désigne seulement un de ses membres pour en assurer le suivi sans en être le directeur de projet.

En outre, la centralisation des attributions relatives aux PPP n'est pas complète au sein même de la DGITM puisque d'autres équipes que le DPPP-IT s'occupent de PPP :

- la direction des services de transport (DST) est compétente pour certains projets, en particulier les « autoroutes de la mer » et le projet de liaison ferroviaire directe entre le centre de Paris et l'aéroport de Roissy (« CDG express ») ;
- au sein même de la DIT certains projets sont pilotés en dehors du DPPP-IT : tel fut le cas pour les centres d'entretien routier, c'est aussi celui de l'« éco-taxe poids lourds » qui a été confiée à une équipe directement rattachée au directeur général : la « mission tarification » qui, de fait, y consacre actuellement la quasi totalité de son temps.

Dans les deux cas les responsables des projets concernés peuvent s'appuyer sur les spécialistes du DPPP-IT ; mais il apparaît clairement que cette structure ne regroupe pas l'ensemble des responsables de projet. De fait le DPPP-IT ne joue encore actuellement le rôle de « directeur de projet » que pour les projets autoroutiers.

2/ Les autres directions du ministère

Plusieurs directions sectorielles du ministère se sont dotées d'équipes chargées de suivre des dossiers de PPP, mais dans des contextes différents de celui dans lequel la DGITM intervient :

- la direction générale de l'aviation civile (DGAC) comporte une sous-direction chargée d'exercer la tutelle des aéroports et, à ce titre, de suivre l'exécution de concessions aéroportuaires. En outre elle a constitué, lorsqu'elle a décidé le lancement du nouvel aéroport de Nantes (Notre-Dame des Landes), une équipe chargée de piloter le projet ; cette équipe, qui a travaillé de manière totalement indépendante du DPPP-IT, a été dissoute après la signature du contrat, le suivi de ce dernier étant transféré à la sous-direction exerçant la tutelle de l'ensemble des aéroports ;
- la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) dispose, au sein de la sous-direction compétente pour les « systèmes électriques et énergies renouvelables », d'une équipe chargée de préparer les nombreux appels d'offres qu'entraînera le renouvellement des concessions hydroélectriques, lesquelles viendront à échéance durant les prochaines années ; compte tenu de l'importance de l'enjeu et du nombre de barrages concernés le DGEC a demandé les conseils de la

² RFF réalise en PPP l'équipement radio du réseau (contrat GSM-Rail) et les LGV SEA, BPL et CNM ; VNF fait de même pour le canal Seine Nord Europe et pour deux chaînes de barrages sur l'Aisne et sur la Meuse.

cellule spécialisée de la DGITM et signé avec son directeur général, le 28 octobre 2010, une « convention d'assistance » extrêmement précise lui permettant de faire appel aux compétences du DPPP-IT ; elle est extrêmement satisfaite de l'aide apportée par la DGITM pour ce dossier. La DGEC est également concernée par les appels d'offre relatifs à l'éolien, effectués conjointement avec la Commission de régulation de l'énergie (CRE) ;

– la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) est concernée par les PPP à deux titres essentiellement. En premier lieu, la « mission plan bâtiment Grenelle » a notamment pour mission de développer les « contrats de performance énergétique » (CPE), lesquels peuvent prendre la forme d'un PPP ; cette mission, aux compétences plus larges, est directement rattachée au directeur général. En second lieu la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB) suit les concessions signées pour l'approvisionnement en eau potable. Mais, les compétences en la matière ayant été décentralisées, les procédures sont menées par les collectivités territoriales seules et l'État ne dispose plus d'aucun pouvoir direct dans ces domaines, hormis un rôle général de cadrage législatif et réglementaire ou un rôle général de veille économique dont la tenue à jour reste difficile. La DEB n'intervient donc pas dans la définition des projets et n'est pas associée aux procédures ; son rôle est essentiellement celui d'un observatoire qui centralise et compare les actions des différentes collectivités et les résultats économiques et financiers de leurs décisions, ce qui permet ensuite à chaque collectivité d'apprécier l'efficacité de son action au regard de celle des autres. Pour la DGALN la problématique des PPP n'apparaît donc pas comme au centre de son action et est confiée à des personnes qui n'ont pas de compétence particulière en la matière. Dans les deux cas – CPE et concessions d'eau potable - la DGALN exerce ses compétences sans nullement s'appuyer sur le DPPP-IT dont certains interlocuteurs ont indiqué ignorer l'existence jusqu'à il y a peu ;

– la direction générale de la prévention des risques (DGPR) agit probablement d'une manière voisine pour ce qui concerne les conventions passées pour les collectivités territoriales pour le traitement des déchets. Ce point reste à confirmer puisque les membres de la mission n'ont pas pu, en dépit de leurs demandes répétées, rencontrer ses responsables, ce qu'ils regrettent.

Deux directions à compétence transversale³ sont elles aussi concernées par les PPP :

– la direction des affaires juridiques (DAJ) intervient peu pour les PPP et reconnaît que le savoir faire est beaucoup plus important à la DGITM. Elle n'intervient vraiment qu'en cas de contentieux – par exemple pour la taxe poids lourds – car les questions juridiques dépassent alors les seuls PPP. Cette situation résulte de la volonté de la DGITM de conserver ses compétences en interne mais aussi du fait que la DAJ n'a pas, jusqu'ici, considéré les PPP comme prioritaires pour elle. La DAJ souhaite « monter en charge » sur les PPP, sous réserve de pouvoir acquérir et conserver avec une charge de travail suffisante les spécialistes juridiques compétents, sans toutefois sortir de son rôle traditionnel de traitement des contentieux et de suivi de la jurisprudence ;

– la direction des affaires européennes et internationales (DAEI) intervient pour les discussions relatives aux textes communautaires. Elle agit uniquement pour coordonner l'action des différentes directions du ministère et se garde d'intervenir sur le fond.

³ La direction de la recherche et de l'innovation (DRI), interrogée, a estimé que les PPP ne font pas partie de ses problématiques.

B. Des appréciations très contrastées.

L'organisation actuelle du ministère est perçue de manière différente en interne et en externe, tout le monde s'accordant toutefois à reconnaître la qualité du travail fourni par les différentes équipes et la compétence des personnes qui les composent.

1/ A l'intérieur du ministère

A l'intérieur du ministère, tous les responsables estiment que l'organisation actuelle est bonne et leur permet d'exercer de manière satisfaisante les missions qui leur sont confiées. C'est logiquement le cas de la DGITM, mais c'est aussi celui des autres directions sectorielles. La mission n'a, au cours des entretiens qu'elle a menés, entendu aucune revendication en faveur d'une forme de mutualisation des compétences actuellement regroupées au sein du DPPP-IT. Tous les directeurs estiment que les solutions, variées, qu'ils ont mises en place sont adaptées à leurs besoins. Ils constatent toutefois qu'ils ne sont pas informés des pratiques de leurs collègues des autres directions et seraient intéressés à ce que les équipes en charge des PPP puissent échanger leurs expériences respectives.

Certains à la DGITM expriment toutefois une critique vive à l'égard des pratiques adoptées par d'autres directions sectorielles sur certains dossiers de PPP. Ils font valoir qu'en adoptant sur leurs propres dossiers des positions sans se soucier de celles que d'autres structures du ministère – en fait la DGITM - ont retenues précédemment dans une situation identique ils créent des incohérences ou des précédents qui affaiblissent la position du ministère dans les débats vis à vis des candidats qui sont toujours *in fine* les mêmes entreprises. Ils citent des exemples concernant les clauses de terminaison⁴ et la répartition de certaines catégories de risques. Ils souhaitent donc que des procédures adaptées soient définies pour s'assurer du respect par tous de la « doctrine » du ministère.

Par ailleurs, la plupart des directions considèrent, avec une insistance plus ou moins grande, qu'elles ne sont pas bien informées des travaux effectués par les instances communautaires, ou des positions prises par la France sur les projets européens, et que des progrès sont à accomplir en ce domaine.

L'absence de « revendication » doit être nuancée pour ce qui concerne les directions transversales. La DAJ, on l'a vu, voudrait « monter en charge » et, tout en reconnaissant ne pas être en mesure d'apporter actuellement de valeur ajoutée, regrette que la DGITM ne l'associe pas davantage, en amont d'éventuels contentieux, à ses dossiers. Les relations entre la DGITM et la DAEI sont également complexes et ont donné lieu à certains « tiraillements » ; ceux-ci semblent toutefois appartenir au passé, les conditions d'une coopération constructive ayant été, semble-t-il, définies sans toutefois avoir été formalisées dans un document exposant les responsabilités de chaque structure et les modes de concertation entre elles.

⁴ Il s'agit des clauses concernant la force majeure, l'imprévision, le « fait du prince », la déchéance, etc.

2/ A l'extérieur du ministère

Les interlocuteurs externes expriment généralement des opinions sensiblement plus critiques sur le mode de fonctionnement du ministère. Leurs critiques, toutefois, ne portent pas sur la compétence des équipes, qu'ils reconnaissent bien volontiers tout en notant la jeunesse de leur expérience et en partie de leur compétence.

En premier lieu, ils estiment que le ministère, qui est celui qui réalise, directement ou par les établissements publics sous sa tutelle (RFF, VNF...), le plus de PPP, en nombre et en taille, ne joue pas un rôle suffisant dans le dialogue interministériel et vis à vis des instances communautaires. Il est selon eux assez replié sur lui-même et participe peu aux organes de concertation existant entre les équipes chargées des PPP et aux clubs plus ou moins formels qui permettent d'échanger les expériences et les analyses. Le résultat, selon eux, est que le ministère ne pèse pas assez sur les évolutions normatives. Certains interlocuteurs ont cité à cet égard l'absence d'une prise de position forte du MEDDTL en interministériel sur le mécanisme de la garantie publique sur la dette des projets, alors même que le ministère est porteur de la plupart des projets susceptibles de bénéficier de cette garantie.

En deuxième lieu, le ministère est perçu à l'extérieur comme étant très divers et exprimant des positions parfois différentes selon la nature des interlocuteurs. Il se décrédibiliserait de ce fait dans le débat interministériel vis à vis duquel il aurait du mal à s'organiser.

En dernier lieu, de nombreux partenaires du ministère estiment que, sur le fond, celui-ci a des positions qui sont excessivement liées aux approches juridiques et prennent insuffisamment en compte les analyses économiques et financières. Ils le trouvent trop doctrinaire (juridiquement) et insuffisamment au fait des évolutions de la conjoncture économique et financière.

3/ Les questions communautaires

La mise en œuvre des PPP en France dépend étroitement du droit communautaire et des dispositifs financiers organisés par les institutions européennes. Or la participation du MEDDTL aux débats communautaires concernant ces questions est clairement un motif d'insatisfactions et de critiques, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du ministère, illustrant la plupart des appréciations négatives ou réservées évoquées précédemment.

Le sujet est nécessairement délicat puisque les moyens d'intervention du ministère ont des limites :

- c'est la DAJ du ministère des Finances qui a été désignée pour mener les négociations avec Bruxelles ; le MEDDTL doit donc agir par le truchement de cette DAJ et du Secrétariat général pour les affaires européennes (SGAE), sans s'adresser directement à la Commission ;
- le sujet est abordé au Conseil Compétitivité, auquel la France est représentée par le ministre des Finances, et non au Conseil Transports ou au Conseil Environnement ;

– le MEDDTL n'entretient pas de relations avec les institutions financières européennes intervenant pour les PPP, notamment la Banque européenne d'investissement (BEI) et Eurostat.

En outre, le dialogue interministériel destiné à préparer les débats avec la Commission est mené par la DAEI, dont les membres ne détiennent pas les compétences spécialisées requises par ces sujets. Elle doit donc se tenir en étroite concertation avec les différentes directions générales ; lorsque celles-ci défendent des positions voisines, définir une position de synthèse lui est aisé ; mais lorsqu'elles expriment des souhaits opposés, la DAEI est peu légitime pour arbitrer entre elles.

Récemment la définition de l'attitude à adopter face au projet de la Commission européenne de directive sur les concessions a illustré la difficulté du ministère à définir une attitude commune et à jouer un rôle actif dans les débats avec Bruxelles. L'épisode a laissé des mauvais souvenirs, tant à l'intérieur du ministère qu'à l'extérieur. Il a toutefois servi à clarifier, au sein du ministère, les responsabilités de chacun et à définir une procédure de concertation interne.

Reste que la capacité du ministère à peser sur les débats communautaires demeure posée. Les réunions interministérielles d'arbitrage ne suffisent pas et sont impuissantes au moment des débats au Parlement européen. Le ministère aurait tout intérêt à nouer les contacts nécessaires pour lui permettre d'anticiper les débats, de favoriser l'émergence d'une position de synthèse et ainsi de pouvoir réagir le moment venu en temps réel.

II. Le maintien de la cellule spécialisée au sein de la DGITM est souhaitable, son ouverture sur le reste du ministère renforcera son audience et son utilité.

Comme le MEDDTL les autres ministères ayant recours aux PPP se sont interrogés sur l'organisation souhaitable et ont donné à cette question des réponses diverses. Il convient également de réfléchir aux évolutions prévisibles avant d'examiner les différentes solutions envisageables pour le MEDDTL.

A. Les choix des autres ministères

Le ministère de la Justice et des libertés a depuis longtemps recours aux PPP⁵ et a constitué une entité spécialisée pour réaliser ses projets immobilier. Cette entité, l'Agence publique pour l'immobilier de la Justice (APIJ), a pour caractéristiques d'avoir le statut d'établissement public à caractère administratif, et d'être compétente pour la réalisation de tous les programmes immobiliers du ministère, petits et grands – le futur tribunal de grande instance de Paris, par exemple - , qu'ils soient réalisés en maîtrise d'ouvrage publique ou en PPP. Ce ne sont donc pas les spécificités des PPP qui sont ici déterminantes.

Le ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche a, lui aussi, créé récemment un établissement public spécialisé, l'établissement public d'aménagement universitaire de la région Ile-de-France (EPAURIF), mais, compte tenu de la nouvelle autonomie des universités, celui-ci n'est pas chargé de réaliser lui-même les nouveaux investissements immobiliers des universités, mais seulement d'aider s'ils le souhaitent les responsables de ces dernières, qui restent en toute hypothèse maîtres d'ouvrage des projets.

Le ministère de la Défense a choisi de ne pas concentrer toutes les compétences au sein d'une même structure puisque :

- chaque grande entité du ministère – direction générale de l'armement, état-major, etc – reste compétente pour définir, décider et réaliser ses projets, que ce soit en MOP ou en PPP ;
- une « mission partenariats public privé » a été constituée au sein du secrétariat général pour l'administration (SGA) mais elle ne peut que conseiller les entités responsables des projets sans pouvoir leur imposer le moindre choix ;
- en dépit de cette mission, les structures de gestion du secrétariat général pour l'administration – la direction financière et la direction juridique – se sont dotées de spécialistes des PPP qui interviennent à qualité lors du montage des dossiers ;
- une entité spécifique, la « délégation pour le regroupement des États-majors et services de la Défense » (DRESO) a été créée pour s'occuper spécifiquement du projet de regroupement des services sur le site de Balard. Cette délégation avait des compétences allant au-delà du PPP *stricto sensu* puisqu'elle avait pour mission, non seulement de choisir l'offre et de négocier le contrat, mais aussi de déterminer en amont le détail du programme après avoir arrêté les effectifs de chacune des entités

⁵ Il s'agit en fait de formes voisines des concessions et contrats de partenariat (AOT assortie d'une location avec option d'achat), actuellement fixées par la loi d'orientation et de programmation pour la justice (LOPJ) du 9 septembre 2002.

regroupées sur le site. Le périmètre du contrat de partenariat inclut une opération de promotion immobilière privée sur une partie des terrains d'emprise, qui contribue à l'équilibre financier du contrat.

Ces différents choix ne sont pas transposables au MEDDTL puisque :

- dans le cas de la Justice et des universités les projets réalisés en PPP ne constituent pas l'objectif de la politique dont le ministère a la charge mais sont seulement des supports lui permettant de fonctionner. Il s'agit en outre dans tous les cas de programmes immobiliers qui, même s'ils sont complexes techniquement et comportent chacun une part de création et d'adaptation aux besoins spécifiques, sont tous des objets relativement classiques relevant de techniques voisines. Dans le cas du MEDDTL au contraire une ligne de TGV, une centrale hydroélectrique, un aéroport ou un réseau radio pour les trains sont tous des objets techniquement très différents, constituant chacun par lui-même un enjeu d'une politique menée par le ministère ;
- l'EPAURIF n'a aujourd'hui qu'un rôle d'appui, à destination d'entités extérieures souveraines. On peut penser en première analyse que la DGITM est dans une position voisine vis à vis de RFF et VNF mais ceux-ci ont acquis dans le domaine des PPP des compétences que les universités n'ont pas et ne souhaitent pas avoir ;
- le ministère de la Défense, en juxtaposant plusieurs logiques, a fait un choix clair qui se rapproche un peu de celui fait implicitement par le MEDDTL. Mais la convergence est trompeuse dans la mesure où les différences sont considérables entre les projets suivis par la « mission partenariats public privé » du ministère de la Défense, peu nombreux et dont les enjeux sont purement techniques, et le projet de Balard, considérable par sa problématique, son montant et les choix qu'il implique en interne quant au positionnement respectif des différents services du ministère.

B. Les évolutions prévisibles

Pour réfléchir à la meilleure organisation du ministère il convient aussi de se demander quelles évolutions sont susceptibles d'influencer à l'avenir le recours aux PPP.

1/ Le contexte juridique et financier des PPP

Les PPP ont bénéficié du fait que les engagements pris pas les entités publiques n'étaient, jusqu'ici, pas inclus dans la « dette maastrichtienne » ; cette règle, définie par l'organisme statistique européen Eurostat, a facilité l'usage des PPP : ceux-ci permettent de réaliser des investissements sans que ces derniers pèsent sur l'endettement des entités publiques. Il est toutefois probable que cette règle, qui introduit une distorsion comptable entre la MOP et les PPP, sera remise en cause prochainement. Dès à présent les collectivités territoriales sont obligées d'intégrer à leur dette les engagements pris dans le cadre des contrats de partenariat⁶, et il est difficile d'imaginer qu'une différence de traitement puisse subsister longtemps entre les collectivités locales et l'État. Les modalités d'application d'un tel changement de règle,

⁶ Plus exactement, plusieurs arrêtés du 16 décembre 2010 obligent les régions, les départements, les communes et leurs établissements publics à inscrire à l'actif de leur bilan les biens acquis dans le cadre d'un contrat de partenariat et à faire apparaître en contrepartie la part des investissements les concernant restant à payer.

qui concernera essentiellement les contrats de partenariat et non les concessions⁷, restent à définir, mais rendront en toute hypothèse le contrat de partenariat moins attractif. Une telle évolution n'est pas en elle-même regrettable, bien au contraire, puisqu'elle supprimera un avantage artificiel et laissera toutes ses chances aux contrats de partenariat présentant une réelle valeur ajoutée économique et financière.

En deuxième lieu, la nécessaire politique de réduction des dettes publiques entraînera inévitablement une réduction des possibilités financières des collectivités publiques. Il leur sera plus difficile que dans le passé de financer des participations publiques aux projets de PPP, ce qui laissera le champ aux seules concessions ne nécessitant pas de subventions publiques ; mais celles-ci seront certainement peu nombreuses.

L'évolution du contexte financier est plus incertaine. D'un côté l'on constate un nouvel appétit des financiers pour les projets d'investissement et plusieurs fonds d'investissement, déjà actifs en France, sont en train de renforcer leurs moyens financiers. Les initiatives visant à reconstituer, selon des formes nouvelles, les rehausseurs de crédit de jadis, qui ont disparu avec la crise financière de 2007-2008, faciliteront aussi les possibilités de financement si elles se concrétisent : fonds de titrisation des créances Dailly en France, *European project bonds* de la banque européenne d'investissement (BEI) et de la Commission européenne, prêts à long terme sur le fonds d'épargne de la Caisse des Dépôts et Consignations. A l'inverse, les nouvelles règles dites de Bâle III, qui visent à rendre les banques plus résistantes à l'impact d'une dévalorisation systémique de certaines créances⁸, rendront les établissements financiers plus réticents que par le passé à prendre des engagements de longue durée. Ce phénomène est déjà sensible dans l'intérêt relatif des banques françaises pour les PPP en cours.

Au total, l'évolution du contexte va globalement dans un sens défavorable au développement des PPP. Il est probable que la période faste des PPP, antérieure à la crise, est terminée, comme cela a été dit précédemment⁹, et que les mesures de relance prises entre 2008 et 2010 dans le but de compenser l'effet restrictif de la crise vont s'effacer devant les nouvelles contraintes visant à maîtriser la progression des dettes publiques et privées. Cette évolution ne va pas dans le sens d'un accroissement de l'activité du MEDDTL dans le domaine des PPP.

⁷ Sauf à imaginer qu'on intègre dans la dette maastrichtienne l'indemnité due en cas de mise en jeu de la clause de déchéance ; mais ce ne serait pas logique puisque, la déchéance étant très rare, la dépense de l'entité publique est très incertaine ; en outre son montant devrait être recalculé tout au long de la vie du contrat.

⁸ Les recommandations de Bâle III visent à augmenter le ratio minimum des fonds propres des banques afin de les obliger à détenir des fonds leur permettant de faire face à une dévalorisation des actifs ou à un retrait des fonds prêtés par leurs créanciers. Elles prévoient la création de deux ratios de liquidité, l'un à un mois et l'autre à un an, ainsi que d'un nouveau ratio de levier qui imposerait une limite au coefficient multiplicateur entre le montant des fonds propres et celui des actifs de la banque. Des règles spécifiques, plus contraignantes, seront édictées pour les banques « systémiques ».

⁹ Voir JP.Duranthon, B.Weymuller, L.Winter, *Les conséquences de la crise économique sur les financements de projets : quelles évolutions durables ?*, CGEDD, décembre 2009.

2/ Les domaines d'intervention du MEDDT

Les membres de la mission ont cherché, lors de leurs entretiens, à déterminer les perspectives d'évolution des dossiers de PPP dans les différents domaines d'intervention du ministère.

Dans le domaine des transports il est peu probable que de nouveaux projets soient lancés au rythme important connu ces dernières années. La complétude du réseau autoroutier, son intérêt relatif au regard des objectifs posés par le Grenelle de l'environnement, le fort endettement des opérateurs et de l'État, les difficultés que pose l'intégration des infrastructures en cours de réalisation dans le fonctionnement des réseaux et les interrogations sur le mode d'organisation du système ferroviaire sont autant de facteurs qui conduisent à une certaine pause. A supposer que le sort du canal Seine – Nord soit définitivement réglé, celui de la liaison Lyon – Turin est très incertain, du fait de l'ampleur des financements nécessaires, des difficultés techniques à résoudre et des réticences à surmonter auprès des populations du Val de Suse italien.

Le renouvellement des concessions relatives aux barrages va occasionner un travail important : dix chaînes hydro-électriques, représentant une cinquantaine d'ouvrages, sont à renouveler et la négociation des nouvelles concessions va, pour ce qui concerne la première tranche, s'étaler sur une demi-douzaine d'années. La DGEC devra s'organiser en conséquence.

Les contrats de performance énergétique (CPE), dont beaucoup ont longtemps pensé qu'ils seraient un point d'application important des PPP, se feront probablement la plupart du temps selon des modalités différentes¹⁰. Il apparaît en effet que la procédure du contrat de partenariat est mal adaptée à ce type de contrat déjà extrêmement complexe par lui-même en raison notamment de la difficulté à apprécier le comportement futur des occupants des immeubles et un contexte d'exploitation sur des durées longues.

Le ministère sera très probablement conduit à s'intéresser davantage que par le passé au recours par les collectivités territoriales aux PPP. D'une part en effet celles-ci font un usage beaucoup plus développé des PPP, et notamment des CP, que ce qui était prévu à l'origine ; il est toutefois possible, comme on l'a vu *supra*, que la modification des règles de comptabilisation de la dette modifie cet engouement. D'autre part, les débats concernant le renouvellement des concessions, ou le choix entre concession et régie, est souvent vif localement¹¹, et il est probable que le rôle d'observatoire objectif que l'État peut jouer vis à vis des réseaux d'eau potable, des installations de traitement des déchets ou des transports urbains est susceptible de s'accroître à l'avenir, même s'il s'agit de compétences transférées aux collectivités territoriales. Il serait donc souhaitable que la DEB et la DGPR - dont la mission n'a pas eu la possibilité d'identifier les actions menées sur les financements en PPP -, renforcent leur activité de suivi économique et leur capacité de proposition en matière législative.

¹⁰ Un important contrat de partenariat a cependant été conclu en décembre 2009 avec la région Alsace par un groupement mené par la Caisse des Dépôts et GDF Suez. Il porte sur la conception, le financement, la construction et l'exploitation des équipements énergétiques de 14 lycées.

¹¹ Le cas de la ville de Paris, qui est revenue à une régie municipale pour la distribution d'eau potable à l'échéance des contrats de concession, est emblématique à cet égard.

Enfin, certains projets plus ponctuels existent. Ainsi, la DGAC envisage de construire un jour en région parisienne, en recourant aux techniques des PPP, un nouveau centre de contrôle de navigation aérienne à la place de tout ou partie de ceux qui existent aujourd'hui ; mais de nombreuses difficultés doivent être levées avant que ce projet puisse être lancé, si bien que son échéance reste fort incertaine.

Au total, et contrairement à ce qu'on aurait pu penser il y a quelque temps, ces différents éléments ne laissent pas présager une modification sensible du recours aux PPP par le ministère. Il est probable que celui-ci ne se développera guère, voire se stabilisera, et que la DGITM restera de loin le principal utilisateur de ces techniques.

C. Les organisations possibles

En schématisant, trois types d'organisation sont a priori envisageables.

1/ Une structure centralisée

Il peut être tentant de créer une structure compétente pour l'ensemble des PPP du ministère. Un tel dispositif présenterait plusieurs avantages :

- il permettrait à toutes les directions du ministère d'avoir accès sur un pied d'égalité aux compétences de l'équipe ;
- il garantirait une homogénéité des décisions, éviterait les incohérences d'un dossier à l'autre, susceptibles de fragiliser ultérieurement les positions de négociation de l'État.

A l'inverse, ce dispositif présenterait un certain nombre de fragilités :

- il obligerait les directions sectorielles à ce dessaisir de la maîtrise des projets réalisés en PPP, alors même que ceux-ci constituent des points forts de leur domaine de compétence. Cette option ne semble donc pas réaliste ; on imagine mal en effet la DGITM confier à d'autres le pilotage de la réalisation d'une nouvelle ligne de TGV ou la mise en œuvre de l'éco-taxe poids lourds ;
- le rattachement d'une telle structure serait difficile à concevoir. Il est en effet essentiel, pour des raisons d'efficacité, qu'elle mêle intimement spécialistes économiques, juridiques et techniques, ce qui exclut de l'intégrer dans la DAJ ; les directions sectorielles étant exclues *a priori* dans cette hypothèse, il faudrait la rattacher directement au commissariat général au développement durable (CGDD) ou au secrétariat général (SG) mais aucune de ces deux solutions n'est pertinente : l'une et l'autre seraient artificielles et ne garantiraient ni les liens avec les directions sectorielles, ni l'efficacité d'ensemble.

On peut imaginer une solution variante consistant à ce que cette structure, centralisée mais placée en dehors de la DGITM, ne soit pas chargée de piloter les projets mais vienne en appui aux directions, lesquelles demeurerait responsables du pilotage lui-même des projets. Cette solution répondrait au premier inconvénient évoqué ci-dessus, mais ne garantirait pas l'efficacité d'ensemble ; les appréciations, dans l'ensemble critiques, portées sur l'organisation en place au ministère de la Défense (hors projet Balard), qui relève de cette logique, conduisent à penser qu'une telle organisation dégraderait fortement le fonctionnement actuel.

Ces considérations conduisent à ne pas préconiser ce premier type d'organisation, du moins dans le cadre de la structuration actuelle de l'administration centrale du ministère. Si cette structuration était revue à l'avenir, si les directions étaient définies non plus en fonction de leur domaine de compétence mais de leurs méthodes d'intervention, la question devrait être réexaminée.

2/ Le maintien de la prééminence de la DGITM

Maintenir la structure spécialisée pour les PPP au sein de la DGITM, comme aujourd'hui, permettrait de localiser les compétences là où elles sont le plus demandées. Ceci peut être préconisé en proposant de corriger les deux défauts sensibles de l'organisation actuelle :

- les autres directions du ministère doivent pouvoir faire appel à la cellule spécialisée, au même titre que la DGITM elle-même. Cette fonction doit être clairement précisée dans la « feuille de route » de la direction générale. Inversement, les autres directions générales doivent avoir l'obligation de faire appel à cette structure pour les projets qu'elles réalisent en PPP ;
- le cellule spécialisée doit formaliser la « doctrine » du ministère, les règles ou les pratiques que le ministère souhaite voir retenues dans le cadre des différentes négociations. Les bonnes pratiques ministérielles résulteraient du retour d'expérience des contrats récents, et s'inscriraient dans une doctrine d'emploi plus générale des PPP, élaborée au niveau interministériel par la MAPPP, au moins pour ce qui concerne les contrats de partenariat. Ces « bonnes pratiques » ne s'imposeraient pas aux directeurs, qui resteraient seuls compétents pour faire les choix concernant les projets dont ils ont la responsabilité ; mais elles permettraient d'éviter les distorsions involontaires. Cela suppose que ces règles de référence ne soient pas définies en fonction des problématiques intéressant la seule DGITM mais puissent s'appliquer à l'ensemble des projets réalisés sous la responsabilité du ministère.

Dans ce contexte, on doit s'interroger sur l'organisation souhaitable au sein de la DGITM. Comme on l'a vu, le DPPP-IT agit comme chef de projet pour certaines opérations – de fait tous les projets routiers – mais pas pour toutes celles qui sont de la responsabilité de la DGITM. On ne voit pas bien ce qui, sur le fond, justifie une telle différence de traitement. Deux solutions sont en conséquence possibles :

- ou bien tous les projets de la DGITM sont mis en œuvre par le DPPP-IT : cela suppose de placer ce dernier directement auprès du directeur général ;
- ou bien chaque direction de la DGITM reste responsable des projets, tant pour les concessions que pour les contrats de partenariat, et le DPPP-IT intervient comme appui technique. En pratique cela revient à positionner à nouveau au sein de chaque direction un « pôle conduite des projets ».

3/ Conclusion

A l'issue de cet examen les membres de la mission sont convaincus de la nécessité de maintenir une structure spécialisée pour les PPP ; mais ils ne voient pas bien ce qui justifierait que celle-ci soit positionnée à un niveau central en dehors de la DGITM : cette solution, qui susciterait l'hostilité de la DGITM, n'est réclamée par personne ; elle

fragiliserait la cellule actuelle, compétente et efficace, sans apporter d'amélioration globale au dispositif actuel. Ils sont donc favorables, du moins dans le cadre actuel de la structuration de l'administration centrale du ministère, au maintien du positionnement de la structure spécialisée au sein de la DGITM.

Il serait logique que cette cellule soit rattachée directement au DGITM mais, compte tenu du poids des investissements réalisés sous la compétence de la DIT, il serait parfaitement envisageable de la maintenir au sein de cette direction.

Toutefois, deux modifications de l'organisation actuelle apparaissent souhaitables (**Recommandation 1**).

En premier lieu, la contrepartie du maintien de la cellule spécialisée au sein de la DGITM est que ses compétences doivent servir à l'ensemble du ministère, pour les projets de PPP qui ne relèvent pas de la DGITM et que les autres directions doivent mettre en œuvre alors qu'elles sont peu familiarisées avec les techniques des PPP. Cette ouverture du DPPP-IT sur l'ensemble du ministère répond à deux objectifs :

- faire en sorte que les compétences du DPPP-IT bénéficient aux autres directions ; celles-ci doivent pouvoir recourir à ses services ;
- éviter les risques d'incohérence entre les prises de position des différents services du ministère ; les autres directions doivent avoir l'obligation de s'appuyer sur le DPPP-IT.

Les relations nouées entre le DPPP-IT et la DGEC montrent qu'une telle collaboration peut être organisée à la satisfaction de tous.

En pratique, un document partagé définirait pour chaque projet de PPP les différents interlocuteurs, leurs missions respectives et le mode de fonctionnement de la mission PPP. Le DPPP-IT ferait partie de « l'équipe projet » de chaque projet.

Dans la mesure où, comme on l'a vu, le nombre de projets hors champ de la DGITM susceptibles de faire appel aux PPP ne devrait pas connaître de forte croissance dans les prochaines années, cette ouverture du DPPP-IT sur l'ensemble du ministère ne devrait pas poser de problème de disponibilité ou de « file d'attente » du côté de la cellule spécialisée.

En deuxième lieu, les membres de la mission considèrent qu'il serait préférable de confier la responsabilité des projets, non pas au DPPP-IT, mais aux structures des directions en charge des politiques sectorielles d'infrastructure, le DPPP-IT intervenant en appui de ces dernières. Une telle organisation permettrait de clarifier les objectifs de chaque structure intervenant sur un projet et d'éviter la confusion entre fonction opérationnelle et fonction de conseil. Elle aurait le mérite d'harmoniser le traitement des différents projets et de favoriser l'intervention du DPPP-IT au profit des directions autres que la DGITM. Compte tenu du faible nombre d'ETP en cause cette proposition ne paraît pas de nature à influencer la gestion des effectifs au sein de la DGITM mais elle devra bien évidemment être mise en œuvre en tenant compte des contraintes auxquelles cette direction générale doit faire face.

Par ailleurs, les directions du ministère autres que la DGITM réclament, comme on l'a vu précédemment, des échanges réguliers entre les responsables des PPP des différentes directions, tout en étant réticents à l'idée que cette procédure soit pilotée par la DGITM. Pour répondre à cette attente, susceptible d'améliorer de manière sensible les pratiques et la concertation au sein du ministère, il pourrait être demandé

à la mission d'appui du CGEDD compétente pour les PPP¹² de constituer ce lieu neutre d'échanges et d'organiser régulièrement, par exemple chaque trimestre, une réunion regroupant les personnes qui s'occupent de PPP dans toutes les directions du ministère, sectorielles – y compris bien sûr la DGITM – et transversales. Chacune de ces réunions pourrait faire l'objet de deux parties : d'une part un exposé fait par un intervenant interne ou externe au ministère sur son expérience ou sur un point particulier intéressant les PPP, d'autre part une présentation rapide par chaque participant des actions auxquelles il se prépare dans le domaine des PPP. Ces réunions seraient courtes, de l'ordre d'une heure et demie chacune.

Une instruction formelle devrait être donnée en ce sens par le cabinet du ministre au vice-président du CGEDD (**Recommandation 2**).

¹² Il s'agit de la mission d'appui « Gouvernance des entreprises et des établissements publics, financement des projets ».

III. Une professionnalisation des pratiques s'impose.

La mission a constaté que le fonctionnement actuel reposait sur des méthodes largement empiriques et qu'indépendamment du maintien ou d'une modification de l'organisation une réflexion sur les méthodes et une formalisation de celles-ci s'imposaient. Elles permettraient en effet d'améliorer de manière significative l'efficacité du ministère dans le domaine des PPP. Plusieurs pistes peuvent être évoquées dans cet esprit.

A. Formaliser les retours d'expérience.

La MIEPPP puis le DPPP-IT ont jusqu'ici fonctionné de manière très informelle. Aucun document n'existe récapitulant les objectifs à atteindre lors du travail sur chaque dossier, les méthodes devant être utilisées ou respectées, ni même les règles de droit applicables. Aucun recueil systématique n'est fait des normes de droit en vigueur ou de la jurisprudence à prendre en compte. Aucune récapitulation n'existe des problèmes qui se sont posés lors des dossiers précédents, des interrogations auxquelles la direction a été confrontée, des difficultés qui ont été rencontrées, des réponses ou des solutions qui ont été retenues et de l'appréciation qu'il est possible de donner *a posteriori* sur ces choix. La formation des nouveaux arrivant se fait « sur le tas », en faisant appel de manière informelle à l'expérience des collègues. La qualité des personnes et la bonne atmosphère de travail régnant au sein de l'équipe ont jusqu'ici permis de compenser cette fragilité d'organisation, mais l'importance des enjeux et des risques juridiques que comportent les dossiers de PPP rend indispensable une formalisation des méthodes de travail.

Le responsable actuel du DPPP-IT est parfaitement conscient de cette nécessité et désireux d'organiser le travail de la cellule sur des bases plus strictes. Ses efforts doivent être encouragés et soutenus.

Il est indispensable que le DPPP-IT, avec éventuellement l'aide d'un prestataire extérieur, établisse un document récapitulant de manière claire

- les règles applicables et leur fondement juridique,
- les méthodes de travail à respecter,
- les sujets susceptibles de donner lieu à des difficultés et l'attitude à adopter dans cette occurrence,
- les points de doctrine donnant lieu à débat (**Recommandation 3**).

Ce document s'appuierait sur les éléments de doctrine générale, de portée interministérielle, réalisés pour ce qui concerne les contrats de partenariat par la mission d'appui aux partenariats public privé du ministère de l'économie (MAPPP) Il insisterait sur les spécificités sectorielles (infrastructures de transport, équipements énergétiques, réseaux de transports collectifs urbains...) du MEDDTL.

Ce document, dont il conviendrait de prévoir une mise à jour régulière, a vocation à être utilisé par les membres du DPPP-IT mais aussi, sous une forme identique ou dans une version abrégée, par les équipes des autres directions du ministère qui s'occupent de PPP.

Sauf bien sûr celles qui résultent des textes en vigueur, les règles contenues dans ce manuel ne seraient pas intangibles, ni d'application obligatoire. Les responsables des projets pourraient s'en affranchir mais à condition d'expliquer pourquoi ils font un choix différent de ceux qui ont été faits précédemment, et d'explicitier les spécificités de leur dossier qui justifient une approche autre. Le document serait par conséquent essentiellement un guide obligeant à se poser les bonnes questions et à expliciter ses choix, en toute connaissance de cause.

Ce type de document existe dans toutes les banques, les cabinets juridiques et les auditeurs

Le ministère de la Défense est en train d'élaborer un tel travail ; il serait souhaitable que la MEDDTL, dont l'expérience en matière de PPP est bien plus riche, fasse de même.

Un « dossier mémoire » devrait également être établi pour chaque projet, une fois le contrat signé. Il comporterait les points ayant donné lieu à débat, les raisons des choix intervenus et les sujets qui appellent vigilance lors de l'exécution du contrat. Ce dossier permettrait, d'une part de tirer les enseignements de la négociation qui vient de s'achever, d'autre part de transmettre des informations utiles aux personnes qui auront à s'occuper ultérieurement du projet.

B. Mieux utiliser les compétences individuelles.

Les PPP sont des dispositifs complexes qui font appel à des compétences précises dans les domaines juridiques, économique et financiers¹³. La maîtrise de ces compétences ne va pas de soi et suppose une acquisition préalable des connaissances requises. Le recours à des assistants à la maîtrise d'ouvrage (AMO)¹⁴ ne saurait suffire à assurer la compétence des équipes du ministère car, d'une part ces AMO doivent être pilotés, d'autre part c'est au ministère et non à ses « assistants » qu'il appartient de prendre les décisions. Les AMO doivent être des aides de l'administration, celle-ci ne saurait leur transférer ses responsabilités.

Actuellement rien n'est organisé pour faciliter cette acquisition des connaissances. Les membres des cellules chargées des PPP, au DPPP-IT ou ailleurs, ne bénéficient pas d'un cursus de formation et, là encore, se forment de manière empirique, « sur le tas », avec l'aide de leurs collègues plus expérimentés. La nécessité d'une telle formation est d'autant plus forte que les personnes qui sont nommées dans les cellules qui traitent des PPP n'ont généralement pas d'expérience préalable en la matière, sont souvent « jeunes » administrativement, et ne restent que peu de temps dans leur poste.

L'initiative prise par le nouveau responsable du DPPP-IT, lequel a souhaité, à sa prise de fonction, suivre un cursus de la nouvelle école des PPP mise en place par l'Institut de la gestion déléguée (IGD¹⁵) et la MAPPP¹⁶, doit donc être saluée.

¹³ Les projets réalisés en PPP sont généralement complexes du point de vue technique également mais cette complexité technique n'est pas due au recours au PPP et serait identique si le projet était réalisé en MOP.

¹⁴ En règle générale le directeur de projet s'entoure de trois AMO pour, respectivement, les questions techniques, juridiques et financières.

¹⁵ Voir ci-après, § III-F.

Inversement, il est dommage que, lorsqu'une personne a fait l'effort de se former et a acquis une expérience précieuse dans le domaine des PPP, rien ne soit prévu pour utiliser ces compétences dans un autre domaine. Il est à cet égard remarquable que, lorsqu'elle a décidé de constituer une équipe pour s'occuper du projet de nouvel aéroport de Notre-Dame des Landes, réalisé en concession, la DGAC a fait appel à quelqu'un qui n'avait aucune expérience dans les PPP ; de même, lorsqu'elle a décidé de dissoudre cette équipe, le responsable de cette équipe a été promu à un poste dans un domaine tout autre¹⁷, personne n'ayant envisagé de lui proposer un poste dans un autre service faisant appel aux PPP et notamment au DPPP-IT en cours de formation, pour lequel on cherchait au même moment un responsable.

Enfin, alors que la complexité des projets rend nécessaire une certaine continuité dans le suivi des dossiers, le *turn over* des responsables de projet est parfois excessif. Ainsi le responsable du projet d'autoroute urbaine L2 à Marseille aura changé chaque année depuis trois ans. A cet égard de nombreux interlocuteurs ont insisté sur le manque d'expérience et la faible ancienneté dans leur poste de la plupart des membres du DPPP-IT, peu compatible avec la volonté du ministère de se doter d'un groupe de « spécialistes ». Une plus grande stabilité des équipes est donc indispensable.

Sans qu'il soit probablement envisageable de créer pour les PPP une véritable « filière métier », il est souhaitable qu'une plus grande attention soit portée à la valorisation des compétences acquises dans ce domaine et que les passages d'une équipe chargée des PPP dans une direction à une autre équipe relevant d'une autre direction soient encouragés (**Recommandation 4**). Une telle façon de procéder serait bénéfique tant pour les individus, qui « rentabiliseraient » leurs efforts de formation, que pour le ministère lui-même, dont l'harmonisation des pratiques d'une direction à l'autre, que tout le monde appelle de ses vœux, serait grandement facilitée. Il serait ainsi souhaitable que les métiers de la « filière PPP », plus exigeants que beaucoup d'autres (en termes de technicité financière et juridique, de réactivité, de capacité de négociation...) soient mieux valorisés qu'ils ne le sont actuellement, notamment en termes de dynamique de carrière.

C. Formaliser les responsabilités des différentes structures administratives intervenant dans la conduite d'un même projet.

Les cellules chargées de la conduite des projets en PPP, notamment le DPPP-IT, interviennent rarement seules. Le rôle des différentes entités du ministère n'étant pas aujourd'hui formalisé, les entités agissent pour chaque projet de manière pragmatique. L'expérience montre que cette absence de règles fixées *a priori* donne fréquemment lieu à des incompréhensions, voire des frictions. C'est pourquoi il serait opportun de formaliser dès la décision de lancement d'un projet, les conditions dans lesquelles chacun intervient (**Recommandation 5**), ainsi que cela a commencé à être fait dans certains cas.

¹⁶ L'école des PPP est une association de la loi de 1901, fruit d'un partenariat entre la MAPPP, l'IGD, les universités Paris II (Panthéon-Assas) et Paris X (Paris-ouest-Nanterre) et l'École nationale des Ponts et Chaussées (ParisTech).

¹⁷ Il a été nommé sous-directeur de l'Europe et de l'international à la DGAC.

1/ Entre le DPPP-IT et les autres directions sectorielles du ministère.

Comme on l'a vu précédemment, le maintien au sein de la DGITM de la structure spécialisée pour les PPP doit avoir pour contrepartie la possibilité pour les autres directions sectorielles d'utiliser ses compétences. La façon dont cette « prestation de service » peut être effectuée n'allant pas de soi et pouvant susciter des méfiances croisées, il est souhaitable qu'elle soit définie *a priori*.

La convention conclue entre la DGITM et la DGEC pourrait servir de guide en la matière, à condition sans doute de la simplifier et d'en alléger les termes. Le dispositif, toutefois, ne peut être le même dans tous les cas, une intervention pour un aéroport, une autre pour un programme de centrales hydroélectriques et une dernière pour le suivi des concessions conclues par les collectivités territoriales n'appelant pas un travail identique.

Dans la mesure où, comme on l'a vu, le nombre de projets hors champ de la DGITM susceptibles de faire appel aux PPP ne devrait pas connaître de forte croissance dans les prochaines années, cela ne devrait pas poser de problème de disponibilité ou de « file d'attente » du côté du DPPP-IT.

2/ Entre le DPPP-IT et les directions transversales du ministère.

La mission adhère au choix qui a été fait d'implanter la cellule spécialisée pour les PPP dans la DGITM et n'est pas favorable à ce qu'elle soit placée au sein de la DAJ. Toutefois il est dans l'intérêt de tous que celle-ci soit associée aux travaux du DPPP-IT : elle peut informer celui-ci des évolutions de la jurisprudence, dont elle est plus facilement informée que lui, et apprécier les incidences de problématiques autres que celles concernant les PPP, qu'elle connaît mieux que lui.

Cette concertation souhaitable peut se faire lors des réunions d'échanges qu'il est proposé que le CGEDD organise (voir supra, recommandation 2). Un document formalisant le rôle des deux structures pourrait utilement clarifier les choses.

La concertation entre le DPPP-IT et la DAEI mériterait également d'être clarifiée en raison des critiques qu'elle suscite aujourd'hui, notamment de la part des partenaires extérieurs du ministère, et de l'opinion selon laquelle le ministère n'est pas suffisamment actif auprès des instances européennes. Il reviendrait à la DAEI d'harmoniser les positions des différentes directions générales du ministère à l'égard des initiatives législatives et réglementaires de la Commission européenne afin de faire état d'une position ministérielle cohérente sur chaque sujet. Le dispositif à mettre en place devrait être défini en concertation avec le Secrétariat général pour les affaires européennes (SGAE).

3/ Entre l'administration centrale et les structures territoriales du ministère.

Les grands projets, surtout ceux d'infrastructure, ont une logique à la fois nationale – l'application d'une politique sectorielle – et territoriale – leur insertion dans le territoire qu'ils traversent ou équipent. En raison de l'importance et surtout de la spécificité des projets, il est souhaitable que leur pilotage soit assuré au niveau central. Il est pour

autant indispensable que les administrations territoriales du ministère soient étroitement associées aux travaux, ne serait-ce que parce que ce sont elles qui assurent l'interface avec les collectivités territoriales concernées : ce rôle est croissant en raison de la montée en puissance de ces collectivités mais aussi et surtout parce qu'elles apportent souvent une part appréciable du financement du projet et demandent légitimement à être étroitement associées, au-delà du seul suivi de leurs engagements financiers, à son élaboration et au suivi de sa réalisation.

La discussion de plusieurs projets a, dans un passé encore récent, donné lieu à des difficultés, une forme de compétition se manifestant entre les services de la centrale et ceux de la DREAL. Dans le cas du projet d'autoroute urbaine L2 ces difficultés ont été surmontées à la suite de l'élaboration d'un document, signé par le seul directeur de la DIT, définissant le rôle de chacune des deux structures. Ce document traduit une forte prédominance de la structure centrale, ce qui est justifié au regard de la technicité financière et juridique requise pour un projet dont le coût total d'investissement dépasse le milliard d'euros. Il n'en demeure pas moins que la DREAL a un rôle fondamental à jouer pour favoriser une bonne insertion de l'infrastructure dans le tissu urbain et pour assurer le dialogue avec les collectivités territoriales qui apportent l'essentiel du financement du projet.

Il convient de généraliser cette contractualisation des relations entre la DGITM et la DREAL concernée par un projet, sans volonté de normalisation systématique quant aux responsabilités de l'une et de l'autre, tant il est vrai que chaque projet constitue un cas particulier (par exemple, l'aéroport Notre-Dame des Landes, une autoroute de liaison et la rocade L2 relèvent chacun de problématiques et de relations centrale/DREAL bien spécifiques). Un document de cette nature doit être élaboré au début de la réalisation de chaque projet, et définir les responsabilités des uns et des autres. Il serait logique et souhaitable qu'il soit cosigné par les deux parties.

4/ Entre le ministère et ses grands opérateurs.

Les grands opérateurs que sont RFF et VNF sont ceux qui réalisent les plus gros PPP, lesquels sont ceux qui soulèvent le plus de difficultés d'étude ou de bouclage administratif ou financier : le GSM-R parce qu'il était le premier gros contrat de partenariat d'État, la LGV SEA parce qu'elle était la première concession dans le domaine ferroviaire, etc. Dotés d'une autonomie juridique – ils ont le statut d'établissement public –, ce sont leurs organes dirigeants qui prennent les décisions, signent les documents, assument la responsabilité juridique des choix. Pour autant, ils sont placés sous la tutelle du ministère et, généralement, ne peuvent réaliser les opérations que parce que ce dernier leur alloue les financements nécessaires : aussi le ministère ne peut-il pas se désintéresser de la façon dont ils négocient les projets.

Les grands maîtres d'ouvrages publics, RFF et VNF, se sont dotés d'équipes de missions PPP de bonne qualité et bénéficient d'une antériorité par rapport au DPPP-IT, de constitution récente.

Dans ces conditions le degré d'autonomie à laisser à l'établissement public, la nature des sujets qui exigent au contraire l'aval du ministère, sont a priori importants, mais difficiles à déterminer. Les projets récents ont parfois donné lieu à des incompréhensions ou des tensions.

Pour limiter les risques de tels incidents à l'avenir il serait utile de définir un *modus operandi* : l'expérience est à présent assez grande pour en établir un. Il devrait être fondé sur l'idée que la tutelle participe aux choix stratégiques et financiers mais laisse l'établissement public libre de mettre en application les choix et de mener les discussions. Plutôt que de prévoir un doublonnage des équipes, coûteux en temps, il est préférable d'organiser un *reporting* régulier permettant à la tutelle de s'assurer que les orientations qui ont été définies sont bien respectées.

D. Organiser le suivi des projets après la signature des contrats

La mission souhaite appeler l'attention sur le fait que les directions sont soucieuses de la lourdeur des tâches qu'implique la préparation des projets et la négociation avec les candidats, mais ne semblent pas avoir toutes pris conscience du travail à accomplir pendant l'exécution du contrat, après la signature de celui-ci, c'est à dire pendant la phase de travaux et aussi pendant toute la durée d'exploitation. La puissance publique n'est pas déchargée de travail une fois le contrat signé !

Cette considération est surtout valable en cas de contrat de partenariat puisque l'entité publique doit acquitter une redevance tout au long de la durée du contrat. Mais elle est valable pour toutes les opérations complexes car il convient, d'une part de déterminer la bonne application du contrat, lequel n'a pas prévu toutes les situations, d'autre part d'ajuster éventuellement ce dernier par des avenants : des discussions sont inévitables pendant toute la phase de construction et, bien souvent, celle du *ramp up*¹⁸. La complexité des montages financiers accroît cette nécessité en raison de l'intrication des droits et devoirs de chaque catégorie d'intervenants, des conditions mises à la participation des banques et du jeu des mécanismes de garantie.

La plupart des contrats contiennent des dispositions impliquant des discussions pendant leur durée d'application : révision des dispositions tarifaires, clauses « de revoyure », clauses « de paysage », clauses de « retour à meilleure fortune », sans parler des diverses clauses de terminaison – force majeure, fait du prince, voire déchéance – qui se réfèrent souvent à des jurisprudences sujettes à interprétations diverses et impliquent des calculs souvent complexes. Les dispositions relatives à la « respiration » du capital de la société projet peuvent, elles aussi, donner lieu à débats.

En outre, et sans vouloir les accuser *a priori* de perversité, les partenaires privés ont parfois tendance à chercher très vite, après la signature du contrat, à tirer profit de diverses occurrences pour en renégocier certains termes dans un sens favorable.

Il n'est donc pas possible de s'en remettre à une simple vérification comptable de l'« exercice fait » ; le suivi du contrat exige une approche beaucoup plus approfondie (ou exigeante).

RFF s'est adapté à cette nécessité en maintenant pour le GSM-Rail une équipe significative en quantité et en qualité. Les responsables du ministère n'y sont pas tous préparés et peuvent, si rien n'est fait, avoir très rapidement des surprises lors de l'exécution des contrats. Il est indispensable qu'à l'instar de RFF ils maintiennent une équipe connaissant le contrat et capable, avec l'appui du DPPP-IT et de la DAJ, de

¹⁸ Période de montée en charge du trafic après l'ouverture à la circulation. Cette période est cruciale pour le concessionnaire, qui supporte le risque de trafic.

défendre les intérêts de l'État lors des inévitables discussions d'application du contrat (**Recommandation 6**).

E. S'appuyer sur des commissions consultatives reconnues.

Bien que cela ne soit pas juridiquement obligatoire, les entités publiques qui réalisent un PPP constituent le plus souvent une commission consultative chargée de suivre l'ensemble de la procédure et de conseiller le responsable – le ministre et par délégation le directeur général pour les PPP dont le ministère a la charge, ou le directeur général et le conseil d'administration pour ceux que RFF ou VNF mènent à bien – pour les décisions qu'il lui appartient de prendre : admission des candidats à participer à la compétition, parfois adoption des documents au vu desquels les candidats élaborent leurs proposition, appréciation des offres, choix du titulaire.

Plusieurs types de commissions ont existé ou existent selon les projets :

- certaines sont composées à la fois de personnes associées à la conduite du projet mais aussi de personnes indépendantes (membres du Conseil d'État ou de la Cour des Comptes, experts indépendants ou étrangers, personnalités qualifiées, etc) ; leur existence est clairement affirmée et leur mandat consiste expressément à suivre et contrôler l'ensemble de la procédure vis à vis de laquelle elles exercent un regard critique ; elles ont toute liberté pour leurs décisions. Cette formule est celle que RFF a retenue pour le GSM-Rail – mais sans faire appel à des experts indépendants – et pour ses grands projets d'infrastructures nouvelles : LGV SEA et BPL. VNF a fait de même pour ses deux projets de PPP : le canal Seine-Nord et son programme de reconstruction d'une trentaine de barrages¹⁹ ;
- d'autres sont composées uniquement par les entités administratives qui participent à la conduite du projet et jouent essentiellement un rôle de coordination ; elles ne sont pas mises en avant vis à vis de l'extérieur, même lorsqu'elles auditionnent les candidats. Les commissions créées par la DIT pour les programmes autoroutiers correspondent à cette formule ;
- un troisième modèle a été retenu pour les commissions consultatives concernant l'aéroport Notre-Dame des Landes et l'éco-taxe poids lourds. Les deux commissions ont été créées par décret²⁰ et étaient composées uniquement de représentants des différentes directions des ministères concernés – ainsi que, pour la seconde, du président de la MAPPP ; la première était présidée par un président de section du CGEDD, la seconde par un membre du Conseil d'État, désigné par le vice-président de la Haute Assemblée. Celle compétente pour l'aéroport a joué un rôle important dans l'analyse et l'appréciation des offres mais a peu participé au choix final ; celle constituée pour l'écotaxe est intervenue ponctuellement aux étapes clé de la procédure sur dossier élaboré par l'administration et sans mener par elle-même d'investigation.

Les opérateurs – RFF et VNF – ont donc fait le choix de la première formule et en sont satisfaits. RFF, qui a l'expérience de la négociation de trois PPP importants – le réseau de radio GSM-Rail et les deux LGV SEA et BPL – considère que dans les trois cas les

¹⁹ Ces deux commissions sont présidées, l'une par un président de section honoraire du CGEDD et l'autre par un membre du CGEDD. Elles comprennent, outre des représentants de l'établissement et de ses tutelles, des membres du Conseil d'État, un membre du CGEDD et des personnalités qualifiées, françaises et étrangères.

²⁰ Respectivement décret du 9 mars et du 30 mars 2009.

commissions ont garanti la qualité de la procédure et ont permis au choix final de se faire dans la clarté à partir d'arguments fiables. La DIT, à l'inverse, préfère les commissions de la deuxième formule, moins ouvertes sur l'extérieur et donc plus facilement contrôlables ; elle invoque une analyse juridique qui lui aurait été transmise, mais le fait qu'aucun document n'ait pu être transmis à la mission fait douter de la réalité de cette analyse, qui ne correspond d'ailleurs pas à la jurisprudence et à la pratique connues de la mission. Elle retient l'appellation de « comité d'experts » et non de « commission consultative ».

La mission considère que l'intervention d'une commission composée d'une manière mêlant experts du dossier et personnalités indépendantes, et mandatée de façon à lui permettre de mener à sa guise des investigations efficaces, est un atout important pour la conduite du projet. Elle note que, dans le cas de l'éco-taxe poids lourds, l'existence d'une telle commission a constitué l'un des arguments au vu desquels le Conseil d'État a rejeté le motif du recours, formé par un candidat non retenu, fondé sur un défaut d'impartialité de la procédure²¹. Elle se prononce donc fermement en faveur de la constitution, pour chaque projet significatif de PPP, d'une commission composée et mandatée selon la première formule indiquée ci-dessus (**Recommandation 7**).

La mission est persuadée, compte tenu de la technicité des dossiers, que l'administration a tout à gagner à pouvoir s'appuyer sur une structure capable d'examiner le dossier avec un regard un peu distancié, et qu'un travail effectué en concertation et dans la confiance mutuelle par l'administration et par une telle commission est bénéfique pour tous et limite les risques de contentieux.

Par ailleurs, le fonctionnement des commissions peut être une occasion pour profiter des expériences acquises par les autres ministères. L'APIJ a, dans le passé, exprimé ce souci en demandant à des membres du CGEDD de faire partie de plusieurs commissions consultatives relatives aux programmes de prisons réalisés en PPP. Il y a tout intérêt à développer cette pratique d'échanges en ministères qui permet à la fois de bénéficier de l'expérience acquise par d'autres et d'harmoniser les pratiques d'un ministère à l'autre (**Recommandation 8**). Cette pratique, bien sûr, devrait être réciproque.

F. Participer aux groupes de réflexion sur les PPP

De nombreuses instances de réflexion ou de concertation ont été créées pour favoriser le développement des PPP : Institut de Gestion Déléguée (IGD), Club des PPP, etc. Ces instances ne sont pas toutes de la même qualité mais constituent des lieux d'échanges informels. Elles permettent de rencontrer dans un contexte neutre les différents protagonistes des PPP, de mieux connaître les expériences et les opinions des uns et des autres, et de participer aux réflexions concernant l'adaptation des normes de droit ou des techniques financières utilisées pour les PPP. Elles constituent une opportunité pour peser dans les débats en cours.

²¹ « Considérant... qu'au cours de la procédure litigieuse, l'État s'est... adjoint le concours d'une commission consultative créée par le décret du 30 mars 2009..., présidée par un membre du Conseil d'État et chargée de l'assister et d'émettre un avis sur la sélection et le choix des candidats... ». *CE, 24 juin 2011, Ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement et Société Autostrade per l'Italia SPA.*

Il est souhaitable que le ministère, qui n'a jusqu'ici guère été actif dans ces instances, et bien moins que d'autres ministères pourtant moins impliqués dans les PPP, participe davantage à ces réunions. Cette tâche peut être exercée conjointement, en fonction des opportunités et des disponibilités de chacun, par le DPPP-IT et la mission compétente du CGEDD (**Recommandation 9**).

Les liens avec les équipes chargées des PPP dans les autres ministères peuvent d'ailleurs être noués indépendamment de structures formalisées de concertation, dans le cadre d'entretiens informels réguliers.

La qualité des relations avec les autres partenaires vaut notamment vis à vis de la mission d'appui aux partenariats public privé (MAPPP) du ministère des finances. Au delà de ses interventions obligatoires – validation du recours au contrat de partenariat par l'État et ses établissements publics (et des évaluations préalables correspondantes) et gestion, jusqu'à son échéance, de la procédure exceptionnelle de garantie – celle-ci a développé une compétence reconnue par tous les acteurs qui lui confère une autorité et un pouvoir d'influence certains sur la mise en œuvre des PPP et sur l'évolution du dispositif juridique les concernant. Le décret du 21 juin 2011, qui l'a transformée en service à compétence nationale rattaché au directeur général du Trésor, a élargi ses attributions au delà des seuls contrats de partenariat, pour lesquels elle avait initialement été créée²². La MAPPP a également développé des liens de proximité avec les institutions européennes (Commission, agence Eurostat, BEI...). Le MEDDTL a tout intérêt à développer ses liens avec ses responsables.

Il est également souhaitable que le ministère entretienne des liens étroits avec l'Institut de la gestion déléguée (IGD). Cet organisme présente en effet l'avantage de réunir de nombreux spécialistes des PPP et en particulier ceux qui, au sein des entreprises, ont recours à ces dispositifs. Il constitue donc un lieu neutre permettant de connaître l'opinion des entreprises sur les dispositifs, l'usage qui en est fait et les projets de modification. De tels contacts sont malaisés en dehors d'un tel lieu car, s'ils sont noués de manière bilatérale, ils risquent d'être perçus comme interférant avec les négociations en cours par ailleurs entre les interlocuteurs. En outre l'IGD élabore des documents, telle la « charte du dialogue compétitif », récapitulant la pratique souhaitée par les différents intervenants. Il constitue donc une chance qu'il faut savoir utiliser.

²² Elle est désormais chargée de donner un « avis sur les projets de contrats complexes et ceux comportant un financement innovant dont la saisit le ministre chargé de l'économie ». En outre elle « assiste les personnes publiques », élabore « tout document utile organisant un retour d'expérience » et « propose... les évolutions des textes ».

Conclusion

Les PPP sont désormais des dispositifs classiques de réalisation des projets publics. Les règles juridiques sont stabilisées autant pour les contrats de partenariat que pour les concessions ; les grosses opérations qui viennent d'être conclues – les LGV SEA et BPL en premier lieu – prouvent que les financements nécessaires peuvent être trouvés malgré la difficile situation économique actuelle et que ce mode de réalisation des projets attire des entreprises et des investisseurs de qualité ; le succès de la transposition des concessions au domaine ferroviaire constitue une étape importante de diffusion des PPP ; enfin, le recours croissant aux PPP par les collectivités territoriales de toutes les sensibilités montre que les débats de principe qui ont accompagné la création des contrats de partenariat n'ont plus cours à présent. Les PPP vont donc continuer à occuper une place dans l'action publique, modeste en nombre et en proportion des projets mais importante en raison des enjeux que chaque projet représente souvent.

Il est donc indispensable que le MEDDTL s'organise en conséquence, que le pilotage des PPP soit construit comme un mode normal d'intervention de l'État en général et de ce ministère en particulier. A cet égard l'interrogation, légitime, sur le positionnement de l'équipe spécialisée pour les PPP, à ce jour centrée sur les infrastructures de transport, n'est peut-être pas la plus importante. Car le pragmatisme qui a jusqu'ici présidé au fonctionnement du ministère dans ce domaine, s'il a fait ses preuves, ne répond plus à la diversification des domaines d'application des PPP et des directions qui y ont recours. Les difficultés économiques et financières, qui accompagneront pendant longtemps encore l'élaboration des projets, accroissent la complexité des montages et les discussions sur le partage des risques. Compte tenu des engagements pris sur de longues durées il est nécessaire que l'État adopte un dispositif de suivi cohérent avec la durée des engagements pris. La priorité doit donc être de professionnaliser davantage les équipes qui mettent en œuvre les PPP : c'est la condition d'une compétence accrue, d'une plus grande efficacité de l'action publique.

Pour ce qui concerne le positionnement de la cellule spécialisée, la mission propose de maintenir celle-ci au sein de la DGITM mais de l'ouvrir aux autres directions du ministère et de systématiser le recours à ses compétences par toutes les directions mettant en œuvre un PPP.

Jean-Philippe Duranthon

Benoît Weymuller

Laurent Winter

Inspecteur général de
l'administration du
développement durable

Ingénieur en chef
des ponts, des eaux et des
forêts

Ingénieur général
des ponts, des eaux et des
forêts


Récapitulation des recommandations

1. Maintenir la cellule spécialisée (DPPP-IT) au sein de la DGITM, mais lui donner une mission de conseil au service des responsables de projet de l'ensemble du ministère, lesquels seraient dans tous les cas placés à l'extérieur de cette structure. Reconnaître officiellement que cette cellule spécialisée est au service de toutes les directions sectorielles du ministère qui ont obligation de s'appuyer sur elle pour leurs projets de PPP.
2. Demander à la mission d'appui du CGEDD compétente pour les PPP de réunir chaque trimestre les personnes qui, dans toutes les directions du ministère, s'occupent de PPP. Élaborer en ce sens une instruction formelle donnée par le cabinet du ministre au vice président du CGEDD.
3. Faire élaborer par le DPPP-IT un guide récapitulant les textes et la jurisprudence applicables, les questions à se poser lors du montage d'un dossier de PPP, les « bonnes pratiques » adoptées et le « retour d'expérience » des dossiers passés.
4. Valoriser et mieux utiliser les compétences acquises par les différents responsables dans le domaine des PPP, faciliter et encourager les passages entre équipes chargées des PPP dans les différentes directions sectorielles. Favoriser la stabilité des équipes du DPPP-IT.
5. Formaliser dans des conventions bilatérales la répartition du travail entre le DPPP-IT et, respectivement, les autres directions du ministère, les DREAL et les établissements publics opérateurs.
6. Organiser les équipes chargées des PPP dans les directions en fonction des tâches qu'implique la négociation des contrats mais aussi de celles qui devront être effectuées pendant la totalité de leur durée de vie.
7. Constituer pour chaque PPP d'envergure une commission consultative composée et mandatée de manière à contrôler la qualité de la procédure suivie et à conseiller efficacement l'autorité responsable du projet.
8. Nommer dans les commissions consultatives un membre appartenant à une équipe d'un autre ministère chargée des PPP.
9. Renforcer la participation du DPPP-IT et de la mission compétente du CGEDD aux groupes de concertation entre les acteurs des PPP.

Annexes

Annexe 1

Lettre de mission


Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Courrier arrivé le :
06 DEC. 2010

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE,
DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT

Conseil général de l'environnement
et du développement durable

Le Vice-Président

Paris, le 2 décembre 2010

Note

à

Messieurs Jean-Philippe Duranthon
Benoît Weymuller
Laurent Winter


Objet : Mise en œuvre de la lettre de mission du Ministre ; groupe de travail sur les PPP

Dans la lettre qu'il m'a adressée le 27 septembre 2010, le Ministre m'a confié l'objectif suivant : « Renforcer un pôle ministériel Partenariat Public/Privé. La mise en œuvre des programmes d'investissements inscrits dans le Schéma National des Infrastructures de Transport, et plus généralement de l'ensemble des investissements, fera appel de façon croissante à des partenariats public-privé à même de démultiplier l'intervention des crédits budgétaires. Je souhaite que vous me proposiez l'organisation et les moyens à mettre en place pour que l'expérience acquise par la DGITM puisse bénéficier à l'ensemble du Ministère. »

Je vous demande de rencontrer les différents responsables du ministère concernés par cette orientation et de faire des propositions permettant de la mettre en œuvre. Cette réflexion portera sur les projets réalisés directement par le ministère ainsi que sur ceux qui le sont par un opérateur sous le contrôle du ministère.

Ce travail devrait être l'occasion d'élaborer parallèlement un document regroupant la « doctrine » du ministère concernant les PPP (concessions et contrats de partenariat), portant à la fois sur le fond et sur la procédure. L'expérience des différents projets lancés récemment montre en effet que certaines questions font toujours l'objet de discussion au sein du ministère. En outre, certaines formules juridiques, le contrat de partenariat notamment, n'ont été mises en œuvre que récemment et méritent de faire l'objet d'un premier bilan.

Copie à : - Jean-Paul Ourliac
- Louis-Michel Sanche


Présent
pour
l'avenir

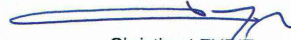
www.developpement-durable.gouv.fr

Tour Pascal B - 92055 La Défense cedex - Tél : 33 (0)1 40 81 21 22 - Fax : 33 (0)1 40 81 00 01

Enfin, il serait utile que vous actualisiez, en fonction de l'évolution de la conjoncture et compte tenu des décisions prises par les pouvoirs publics, le rapport sur « les conséquences de la crise économique sur les financements de projets » que vous avez remis en janvier 2010. Il vous appartiendra de déterminer les modalités de cette actualisation.

Ces différents travaux pourront faire l'objet de rapports séparés, que vous me remettrez dans le courant du premier semestre 2011.

Le Vice-Président du CGEDD



Christian LEYRIT



Présent
pour
l'avenir

www.developpement-durable.gouv.fr

Annexe 2

Personnes rencontrées

Nota : les fonctions indiquées sont celles en vigueur au moment de l'entretien

Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement

1/ direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM)

Daniel Bursaux	directeur général
Christophe Saintillan	directeur des infrastructures de transport (DIT)
Patrick Vieu	directeur des services de transport (DST)
Christophe Masson	chargé de mission auprès du directeur des services de transport (DST)
Michel Hersemul	chef du département d'expertise des partenariats public-privé et de conduite des projets délégués (DPPP-IT) à la DIT
Fabien Balderelli	adjoint du chef du DPPP-IT
Anne-Laure de Chammard	chargée de mission auprès du chef du DPPP-IT, puis adjoint du chef du DPPP-IT
Antoine Guthmann	responsable du pôle économique et financier au sein du DPPP-IT
Antoine Maucorps	chef de la mission de la tarification
Olivier Quoy	adjoint au chef de la mission de la tarification

2/ direction générale de l'énergie et du climat (DGEC)

Pierre-Franck Chevet	directeur général de l'énergie et du climat (DGEC)
Charles-Antoine Louet	chef du bureau de la production électrique

3/ direction générale de l'aviation civile (DGAC)

Patrick Gandil	directeur général de l'aviation civile (DGAC)
Yves Tatibouet	sous-directeur des aéroports
Philippe Gratadour	sous-directeur de l'Europe et de l'international, précédemment chef du projet d'aéroport de Notre-Dame des Landes

4/ direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN)

Jérôme Gatier	directeur de la mission plan bâtiment Grenelle
Odile Gauthier	directrice de l'eau et de la biodiversité (DEB)
Etienne Crépon	directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP)
Jean-Pierre Rideau	adjoint au sous-directeur de l'action territoriale, de la législation de l'eau et des matières premières (DEB)

5/ direction des affaires juridiques (DAJ)

Isabelle de Silva	directrice des affaires juridiques
Marie-Christine Soulié	sous-directrice des affaires juridiques de l'administration générale
Jérôme Goldenberg	sous-directeur des affaires juridiques de l'énergie et des transports

6/ direction des affaires européennes et internationales (DAEI)

Raymond Cointe	directeur
Guillaume Counio	sous-directeur de la régulation européenne
François Lavalette	chef de bureau
Patrice Eyraud	chargé de mission géographique Europe centrale et orientale

7/ conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD)

Jean-Paul Ourliac	président de section au CGEDD, président de la commission consultative des offres relative à l'aéroport de Notre-Dame des Landes
Gilbert Santel	ancien président de section au CGEDD, président de la commission consultative des offres relative à la ligne à grande vitesse Tours / Bordeaux et président de la commission consultative des offres relative à la ligne à grande vitesse Bretagne / Pays de Loire

8/ directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL)

André Crocherie	directeur de la DREAL Midi-Pyrénées
Claude Roy	directeur de la DREAL Provence-Alpes-Côte d'Azur
Marc Nolhier	directeur adjoint de la DREAL Provence-Alpes-Côte d'Azur

Autres administrations

1/ Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

Christian Baulinet	Président de la Mission d'appui à la réalisation des contrats de partenariat (MAPPP)
François Bergère	secrétaire général de la MAPPP
Charlotte Lavit d'Hautefort	directeur de projet à la MAPPP, en charge des problématiques de financement et de mise en œuvre de la garantie de l'Etat sur les projets de PPP prioritaires
Michel Cohen	directeur de projet à la MAPPP
Patrice Moura	directeur de projet à la MAPPP
Martine Siwiecki	responsable du pôle d'activité partenariats public-privé à l'ADETEF (Assistance au développement des échanges en technologies économiques et financières)

2/ secrétariat général des affaires européennes (SGAE)

Anne-Laure de Coincy	secrétaire générale adjointe
Patrick Faucheur	chargé de mission transports
J. Rossi	chargé de mission SIEG/SIG

3/ Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche

Thierry Duclaux	directeur général de l'établissement public d'aménagement universitaire de la région Ile-de-France (EPAURIF)
-----------------	--

4/ Ministère de la Justice et des libertés

Jean-Pierre Weiss	directeur général de l'agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ)
-------------------	---

5/ Ministère de la Défense et des anciens combattants

Philippe Genoux	chef de la mission partenariats public privé au secrétariat général pour l'administration (SGA)
Bruno Vieillefosse	délégué pour le regroupement des Etats-majors et services de la Défense (DRESD)

Opérateurs

1/ Réseau ferré de France (RFF)

Alain Quinet	directeur général délégué
Patrick Persuy	directeur général adjoint, finances et achats
Pierre-Denis Coux	directeur des grands projets, responsable du projet LGV-SEA
Gabriel du Plessis	directeur du projet GSM-Rail
Gweltaz Guiavazc'h	chargé de mission pour le projet SEA puis directeur du service d'appui à la gestion et au montage des grands projets
Juliette Restoin	chargée d'études pour les financements innovants

2/ Voies navigables de France (VNF)

Marc Papinutti	directeur général
Laurence Van Prooijen	directeur économique et budgétaire
Isabelle Andrivon	directeur de l'infrastructure, de l'eau et de l'environnement
Nicolas Bour	directeur de la mission Seine Nord Europe
Stéphane Ebalard	chef du pôle Contrat à la mission Seine Nord Europe

Entreprises et divers

1/ Institut de la Gestion Déléguée (IGD)

Claude Martinand	président
------------------	-----------

2/ Entreprises générales de France - BTP

Xavier Bezançon	délégué général
-----------------	-----------------

3/ GDF-Suez énergies services

Jérôme Tolot	administrateur directeur général de GDF-Suez énergies services
Michel Caillard	secrétaire général, directeur juridique de GDF-Suez énergies services
Laurent Dallet	directeur des opérations financières de GDF-Suez énergies services
Etienne Jacolin	directeur général adjoint finances de GDF Suez énergies services

4/ SFR

Richard Lalande	directeur général adjoint
Etienne Coudray	<i>business development director</i>
François Célier	directeur financier de Sinérail

Etablissements financiers

1/ Caisse des Dépôts et consignations

Patrick Vandevoorde	directeur général délégué de CDC Infrastructure
---------------------	---

2/ HSBC

Pierre Sorbets	<i>managing director, public sector and reserve managers</i>
Stéphane Derouvroy	<i>managing director, co-head debt capital markets, global capital financing</i>
Michel-André Volle	<i>director, head of project finance</i>

3/ Harbourmaster Capital Management Limited

Philippe Benaroya	<i>managing director</i>
Gilles Lengaigne	<i>director</i>

4/ Compagnie Benjamin de Rothschild

André Autrand	directeur du département Financements de projets
---------------	--

Cabinets d'avocats

1/ Jones Day

Philippe Delelis
Nicolas Brice

2/ Willkie Farr & Gallagher LLP

Thierry Laloum

Organismes étrangers

Banque européenne des investissements

Thomas C. Barrett	directeur
Nicholas Jennett	directeur de l' <i>European PPP Expertise Centre</i> (EPEC)
Jukka Luukkanen	chef de la division financements structurés / réseaux transeuropéens (RTE)
Matthias Woitok	chef de division adjoint
Patrick Boeuf	responsable des projets routiers à la direction des projets

Annexe 3

Liste des acronymes utilisés

AOT	autorisation d'occupation temporaire
APIJ	agence publique pour l'immobilier de la Justice
BEI	banque européenne d'investissement
CGDD	commissariat général au développement durable
CGEDD	conseil générale de l'environnement et du développement durable
CNPN	conseil national de protection de la nature
CP	contrat de partenariat
CPE	contrat de performance énergétique
CRE	commission de régulation de l'énergie
DAEI	direction des affaires européennes et internationales
DAJ	direction des affaires juridiques
DEB	direction de l'eau et de la biodiversité
DGAC	direction générale de l'aviation civile
DGALN	direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
DGEC	direction générale de l'énergie et du climat
DGITM	direction générale des infrastructures, des transports et de la mer
DGPR	direction générale de la prévention des risques
DHUP	direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
DIT	direction des infrastructures de transport
DPPP-IT	département PPP infrastructures et transports
DREAL	direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DRES	délégation pour le regroupement des États-majors et services de la Défense
DSP	délégation de service public
DST	direction des services de transport
EPAURIF	établissement public d'aménagement universitaire de la région Ile-de-France
ETP	équivalent temps plein
GSM-R	<i>global system for mobile communications</i> – rail
IGD	institut de la gestion déléguée
LGV BPL	ligne à grande vitesse Bretagne Pays de Loire (Le Mans – Rennes)

LGV CNM	ligne à grande vitesse contournement de Nîmes - Montpellier
LGV SEA	ligne à grande vitesse Sud Europe Atlantique (Tours - Bordeaux)
MAPPP	mission d'appui aux partenariats public privé
MEDDTL	ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement
MIEPPP	mission intermodale d'expertise des PPP
MOP	maîtrise d'œuvre publique
loi MURCEF de	loi n°2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes réformes à caractère économique et financier
PFI	<i>project finance initiative</i>
PPP	partenariat public privé
RFF	Réseau Ferré de France
SG	secrétariat général
SGA	secrétariat général pour l'administration (ministère de la Défense)
SGAE	secrétariat général des affaires européennes
VNF	Voies Navigables de France

Ressources, territoires, habitats et logement
Énergies et climat Développement durable
Prévention des risques Infrastructures, transports et mer

**Présent
pour
l'avenir**

Conseil général de l'Environnement
et du Développement durable

7^e section – secrétariat général

bureau Rapports et Documentation

Tour Pascal B - 92055 La Défense cedex

Tél. (33) 01 40 81 68 12/45