



**Mémoire en vue de l'obtention du Master 2 Droit Public des
Affaires, Parcours contrat public, de l'université de
Valenciennes**

**Le recours aux Partenariats Public Privé au sein
de la Défense Nationale**

Marion Fouré

Directeur de Mémoire :
Mr COLAVITTI

2018

Les opinions exprimées dans ce mémoire sont propres à l'auteur et n'engagent pas l'université de Valenciennes.

Remerciements

Ce mémoire a été réalisé dans le cadre de l'enseignement dispensé par l'université de Valenciennes, au titre de la formation du Master 2 droit public des affaires, parcours contrat public.

Je tiens à remercier sincèrement Mr COLAVITTI de sa confiance en tant que directeur de ce mémoire, mais également pour la pertinence de ses cours dispensés tout au long de cette année scolaire.

Je souhaite associer à ces remerciements, Madame PRICE Valérie, membre du Groupement des Affaires Juridiques du SDIS 59, pour la justesse de ses propos lors de mon stage effectué dans son service.

Mes remerciements vont également à Madame DEPARIS Magali, membre du service marché public et mutualisation de la Communauté de Communes du Coeur d'Ostrevent, ma tutrice de stage. Par son savoir et sa pratique des marchés publics, elle m'a formée aux rudiments des marchés publics, de la procédure de lancement à la signature du marché.

Qu'il me soit également permis de remercier les personnes qui m'ont apporté leur aide et leur réflexion.

Merci à l'ensemble de mes relecteurs et correcteurs.

Mes remerciements vont enfin à mes camarades de promotion, ainsi qu'aux professeurs, avec qui j'ai eu le plaisir et l'honneur de partager cette année d'étude.

Table des abréviations

PPP : Partenariat Public Privé

PFI : Private Finance Initiative

PME : Petite et Moyenne Entreprise

BTP : Bâtiments et Travaux Publics

MAPPP : Mission d'Appui à la réalisation des Partenariats Public Privé

CNSD : Centre National des Sports de la Défense

AOT : Autorisation Occupation Temporaire

BEA : Bail Emphytéotique Administratif

Sommaire

Remerciements	3
Table des abréviations	4
Introduction	7
Partie 1 : De l'origine des Partenariats public privé à son application effective	12
Chapitre 1 : Le contexte historique	12
A) Une tradition Anglo-saxonne	
B) Du contrat de partenariat au marché de partenariat	
Chapitre 2 : Le montage contractuel du marché de partenariat	17
A) La justification du recours au marché de partenariat	
B) Les modalités de partage de risque et l'appréciation du coût global	
Partie 2 : Les PPP au service de la Défense Nationale	20
Chapitre 1 : De réelles attentes	20
A) Un retard important dans le domaine de la Défense	
B) Le recours aux PPP : la solution miracle ?	
Chapitre 2 : Des limites évidentes liées au statut de la Défense Nationale	25
A) Des limites d'ordre économique et militaire	
B) Une pluie de critiques	
C) D'autres alternatives possibles	

Partie 3 : Une application mitigée des PPP au sein de la Défense Nationale	29
Chapitre 1 : HeliDax, un modèle de réussite	29
Chapitre 2 : Du Centre National des Sports de la Défense, à l'hexagone Balard: deux PPP controversés	31
A) Le CNSD : un mode de financement inapproprié	
B) Balard, un projet au coût exorbitant	
1) De la conception à la réalisation	
2) Entre réussite et mensonge ?	
Conclusion Générale	36
Bibliographie	37
Annexes	39
Annexe 1 : Ordonnance du 17 juin 2004	40
Annexe 2 : Rapport de la Cour des Comptes 2018 sur le projet Balard	54

Introduction

Dans sa définition la plus courante, le terme de Partenariat Public Privé fait référence à l'association du secteur public avec le secteur privé afin de mettre en oeuvre tout ou partie d'un service public.

Historiquement, les PPP sont apparus en Grande-Bretagne en 1992 sous le nom de Private Finance Initiative.

C'est par l'ordonnance du 17 juin 2004 accompagnée de deux décrets d'application 2004-119 et 2004-115, que les PPP se sont imposés en France.

Cette ordonnance constitue la clé juridique des marchés de partenariat.

La qualification de PPP regroupait alors un ensemble de contrats globaux de longue durée tels que les contrats de partenariat, les contrats d'autorisation d'occupation temporaire, les baux emphytéotiques administratifs, les contrats sectoriels.

Cette ordonnance de 2004 a été modifiée notamment par la loi 2008-735 du 28 juillet 2008. Elle définit dans son article premier, le contrat de partenariat comme « un contrat administratif par lequel l'état ou un établissement public de l'état confie à un tiers, pour une période déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues, une mission globale ayant pour objet le financement, la construction ou la transformation, l'entretien, la maintenance, l'exploitation ou la gestion d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels nécessaires au service public ».

Le droit communautaire ne définit pas les PPP en tant que tels, mais reconnaît deux blocs, d'une part les contrats publics et de l'autre les contrats de concession. Le recours aux PPP était alors très risqué et ils se voyaient souvent requalifiés dans l'un de ces blocs.

C'est pourquoi l'ordonnance de 2004 a été abrogée par l'ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics, qui a substitué le marché de partenariat au profit du contrat de partenariat.

Cette ordonnance a eu pour but de simplifier ces marchés de partenariats, notamment en les rendant plus sécurisés ce qui permet d'éviter la requalification en marché public.

Un marché de partenariat s'identifie grâce à quatre critères :

- c'est un marché public
- c'est un contrat qui consacre un financement majoritairement privé sur les investissements
- c'est un contrat global
- c'est un contrat qui comporte un engagement en terme de performance.

Reprenons chaque critère plus en détail.

Le marché de partenariat est un marché public. Cela permet de confier à un opérateur économique ou à un groupement d'opérateurs une mission globale sous maîtrise d'ouvrage privé.

Cela permet ainsi de passer un contrat avec une personne morale de droit public.

Dès lors qu'il y a marché public, le droit pénal trouve à s'appliquer.

Concernant le paiement différé, à la base on a un financement privé qui concentre l'ensemble des opérations réalisées. Le financement privé est momentané, le titulaire du marché va être payé par l'acheteur par le biais de loyers à partir du moment où il y a remise des clés de l'ouvrage.

Le marché de partenariat est un marché global avec des missions principales et des missions complémentaires.

Les missions principales sont le noyau du marché. Il s'agit du financement, de la construction, la transformation, la rénovation, le démantèlement, les éléments liés à l'exploitation du service public.

Les missions complémentaires sont la conception par exemple.

Enfin, le marché de partenariat est un contrat avec des objectifs de performances. Le titulaire du marché sera rémunéré sur sa performance.

Cela peut être sur des investissements ou sur des réseaux informatiques.

Plusieurs acteurs interviennent autour des PPP.

On peut d'abord distinguer la catégorie des signataires. Elle est composée des entreprises privées, des collectivités territoriales, des administrations d'Etat et les services publics.

Les entreprises privées, quelles soient des PME ou des multinationales, sont concernées par les PPP. Il s'agit essentiellement des entreprises du BTP. Ces entreprises sont spécialisées dans la construction et la maintenance d'infrastructures. On peut citer Eiffage, Vinci et Bouygues.

Les banques sont des établissements qui réalisent des prêts, tant aux particuliers qu'aux collectivités ou aux entreprises. Elles jouent un rôle essentiel dans la signature des marchés de partenariat, puisque ce sont elles qui décident ou non de prêter de l'argent aux entreprises candidates au PPP. Certaines banques disposent d'une branche spécialement dédiée à l'étude des PPP comme par exemple le Fond d'Investissement et de Développement des Partenariats Public Privé.

Les administrations d'Etat sont favorables aux PPP puisque l'Etat y recourt lui même presque systématiquement pour lancer des projets d'envergure nationale.

Les collectivités territoriales, tout comme l'Etat, peuvent recourir aux PPP pour la construction ou la rénovation d'infrastructures ou d'équipements.

Les services publics sont en étroite collaboration avec l'administration de l'Etat.

Outre les signataires, il existe également des observateurs, commentateurs qui interviennent au sein des PPP. On y trouve la MAPPP, la Cour des Comptes, le Parlement, les instances mondiales, les ONG et les syndicats.

Il s'agit essentiellement de la MAPPP. C'est un organisme expert créé en 2004. Elle a pour vocation d'apporter un appui aux collectivités publiques mais également à l'ensemble des acteurs engagés dans les PPP. Elle peut rendre une expertise sur l'économie générale de l'opération, aider la personne publique. Elle apporte également un soutien pendant les différentes phases. Des fiches explications et des recommandations sont également présentes.

Elle est obligatoirement saisie pour les PPP lancés au niveau de l'Etat ou d'un de ses établissements publics et doit valider le recours aux PPP.

Enfin elle assure le suivi des contrats.

La Cour des Comptes est une juridiction financière de l'ordre administratif. Elle est chargée de contrôler la régularité des comptes publics de l'Etat, des établissements publics nationaux, des entreprises publiques...

Elle a rendu plusieurs rapports sur les PPP notamment celui d'octobre 2011.

Ses rapports sont très critiques à leur égard.

Le Sénat et l'Assemblée votent les lois et les ordonnances définissant le cadre des PPP.

Le Sénat a également publié plusieurs rapports à ce sujet. On connaît notamment le rapport de 2014 « Les contrats de partenariat : des bombes à retardement ? ».

Les instances mondiales, notamment la Banque Mondiale, le G20, la commission européenne, ont un rôle important puisqu'elles ne cessent de promouvoir les PPP.

Un certain nombre d'Organisations Non Gouvernementales ont pris position sur les PPP notamment sur les projets réalisés dans le pays où elles sont implantées. Elles réalisent des rapports ainsi que des conférences. Elles ont tendance à critiquer les PPP.

Certains syndicats ont également pris position contre les PPP. Notamment sur le projet du Centre Hospitalier Sud - Francilien.

Cette association publique - privée n'est pas nouvelle, en effet la problématique du financement privé d'équipements collectifs n'est pas récente en France. La plupart des grandes infrastructures publiques, notamment dans le domaine de l'eau, l'assainissement, l'énergie ou le transport, ont été réalisées grâce au financement privé.

On peut citer comme projets phares : le stade de Bordeaux et de Lille, le projet de ligne à grande vitesse Bretagne - Pays de la Loire, le centre hospitalier Sud - Francilien ou encore l'Ecotaxe.

Ce type de mécanisme de financement privé s'est désormais développé et élargit au domaine de l'Etat.

Dans le cadre de ce mémoire nous nous intéresserons particulièrement au milieu de la Défense Nationale.

Les contrats de partenariat se développent depuis les années 2000 dans le milieu de la Défense en France.

Le secteur de la Défense est compris comme l'ensemble des activités contribuant de façon directe ou indirecte à l'organisation de la Défense Nationale.

C'est un secteur qui a été très tôt identifié comme un ministère propice au développement de ces contrats de partenariat.

Les forces armées françaises sont composées des trois armées, l'Armée de Terre, l'Armée de l'Air, la Marine Nationale ainsi que la Gendarmerie Nationale.

La Défense est une composante essentielle de la Nation. Elle constitue le bras armé de notre souveraineté.

La politique de la Défense a pour objet d'assurer l'intégrité du territoire français ainsi que la protection de la population contre les agressions armées.

Elle concourt ainsi à la sécurité nationale. Cette politique est définie par le code de la Défense.

La Défense est une fonction politique régaliennne, qui concerne d'une part les forces armées mais aussi toutes les administrations essentielles à la vie du pays.

La politique de la Défense est définie par le Président de la République et le gouvernement. Ses grandes lignes en sont périodiquement formalisées dans un livre blanc.

Elle est définie plus en détail et quantifiée dans les Lois de programmation militaire.

C'est d'ailleurs celle de 2003 - 2008 qui instaure un vaste champ de manoeuvre afin de contribuer à la modernisation de l'Etat.

Il faut dire que le coût des armées modernes, de leur organisation à leurs équipements est en constante augmentation, rendant ainsi difficile de concilier les contraintes budgétaires et les objectifs stratégiques.

Un des moyens trouvés par les pouvoirs publics pour améliorer l'efficacité des Armées, c'est de nouer des relations contractuelles avec le secteur privé. Le recours aux marchés de Partenariat c'est donc vite imposé à l'Etat.

Dès 2002, Michèle Alliot-Marie, alors ministre de la Défense, a fait inscrire la recherche d'alternatives à l'acquisition patrimoniale dans la loi de programmation militaire de 2003-2008.

Cependant malgré cette impulsion politique, renforcée en 2008 par le Président de la République, les contrats de Partenariat restent peu populaires en France et de ce fait peu utilisés.

Les marchés de partenariat sont jugés comme complexes avec un coût élevé.

Beaucoup de communes se sont endettées au moment du financement car la charge pèse au départ sur le partenaire privé.

C'est pourquoi le Sénat qualifie ce type de contrat de « bombe à retardement ».

On peut alors s'interroger sur les motifs expliquants le manque de popularité de ces marchés de partenariat au sein de la défense nationale, malgré des atouts non négligeables.

La privatisation de la Défense est-elle en route ?

Après une analyse précise des partenariats publics privé, nous verrons son application progressive au sein de la Défense Nationale.

Cependant cette progression sera vite freinée pour des raisons économiques et militaires.

Enfin nous analyserons en profondeur quelques travaux phares de la Défense Nationale réalisés sous contrat de partenariat public privé.

Partie I : De l'origine des Partenariats public privé à son application effective

Le recours au financement privé s'est développé dans un premier temps dans le secteur de l'eau, de l'assainissement, de l'énergie ou encore du transport.

Un grand nombre d'infrastructures publiques, ont ainsi été réalisées grâce aux investissements des entreprises privées qui se sont vu la charge de les construire et de les exploiter.

C'est grâce au système de partenariat public privé, plus communément appelé marché de partenariat que ces opérations sont possibles.

Le but étant d'associer le secteur public avec le secteur privé afin de mettre en oeuvre tout ou partie d'un service public.

Depuis 2002, un nouveau secteur a été propice à ce type de financement privé, il s'agit de la Défense Nationale.

Le recours au marché de partenariat s'est rapidement justifié par le manque de budget de l'Etat pour les Armées. Il faut dire que le coût des Armées en France est en constante augmentation, notamment dû à une organisation et un équipement de plus en plus coûteux.

Le recours au PPP est dérogatoire. En effet, l'Etat doit justifier le fait de recourir à un tel marché plutôt qu'à un autre. Cela entraîne de lourdes conséquences.

Chapitre 1 : le contexte historique

Les PPP, tels qu'ils sont connus ce jour, sont apparus en Grande-Bretagne en 1992 sous le nom de Private Finance Initiative.

Mais il faut savoir que des procédés semblables étaient déjà utilisés en France dans le Bas Moyen âge. En effet, à cette époque, le roi et les seigneurs féodaux imposaient des corvées pour l'entretien des ouvrages et des bâtiments publics tels que les châteaux.

On peut également comparer le PPP à l'ancien contrat de concession. C'est une longue tradition en France. Dès le XIIème siècle, l'Etat accorde des concessions pour l'entretien des rues.

La première législation encadrant la délégation de service public date de 1880.
Le concept de PPP existe donc depuis longtemps mais sous des appellations différentes.

L'émergence des marchés de partenariat en France s'est fait dans les années 2000 et depuis ils ont été régis par de nombreuses lois afin de les rendre plus efficaces et plus sûrs. Il s'agit essentiellement de l'ordonnance de 2004 abrogée par celle de 2015.

A) une tradition anglo-saxonne

L'idée des PPP traversent la Manche. La Private Finance Initiative est née d'une nouvelle demande sociale amenant le secteur privé à intervenir dans des activités du domaine public. Le PFI correspond à « une forme de PPP qui associe un programme de marché public, dans lequel le secteur public achète des éléments d'actif immobilisés au secteur privé, à une forme d'externalisation où les services publics sont contractuellement fournis par le secteur privé » (définition de la Chambre des communes en 2003).

Ce n'est toutefois pas une privatisation totale puisque les acteurs publics conservent un rôle important car ils sont toujours à l'origine du projet.

C'est le gouvernement de John Major, dans les années 90, qui a instauré les règles de la concurrence, ainsi que les règles du marché dans les services publics du Royaume-Uni. Nous sommes dans une période où le niveau des dépenses publiques pour les services publics est historiquement faible.

Le recours aux partenariats découlait donc d'un choix politique mais surtout de contraintes budgétaires. En effet, le gouvernement britannique pensait que l'Etat n'avait pas de raison de prendre en charge des activités pouvant être réalisées par des entreprises, mais surtout réalisées de manière plus efficace et plus rapide.

L'Etat devrait donc s'associer au privé afin de tirer parti des compétences des chefs d'entreprise afin d'améliorer la fourniture des services publics.

C'est la volonté de maîtriser les finances publiques qui ont rendu nécessaire l'application des PPP.

Ils offrent des solutions intéressantes notamment en déchargeant l'Etat de la réalisation des investissements dont il a besoin.

L'Etat paye chaque année pour cela une sorte d'abonnement pour les services rendus.

On a assisté ainsi à une réduction des tensions budgétaires car ce sont les entreprises qui sont chargées de trouver les sources de financement.

Le financement des équipements ne pèse donc ni sur le déficit de l'Etat ni sur son niveau d'endettement.

Cependant, après plusieurs applications, le gouvernement britannique s'est rendu compte que les conséquences pour le contribuable étaient négatives notamment à cause du coût élevé de la redevance versée.

C'est pourquoi le Trésor Britannique a adopté, en décembre 2012, une nouvelle approche avec la création du PFI 2, afin de réduire les risques encourus par la personne publique.

En 2002, au Royaume-Uni, on constatait 44 contrats de partenariat pour un montant total de 2,3 milliards de Livres Sterling.

Le gouvernement britannique souhaite porter à 20% la part des dépenses publiques en capital financé par des contrats PFI.

Trois raisons principales expliquent le succès des PPP en Grande-Bretagne : il s'agit dans un premier temps des impératifs financiers, en effet les PPP autorisent la réalisation d'opération à moindre coût en entraînant un apport de capitaux.

Ensuite les PPP permettent de faire appel au savoir faire du secteur privé et de bénéficier d'une meilleure connaissance du marché. Et enfin ils offrent un moyen de soutenir les entreprises nationales par rapport à la concurrence.

Au vu de ce succès émergeant, dans les années 2000, la France et l'Allemagne commencent à s'intéresser à ce type de contrats.

En effet la France fait également face à de réelles difficultés budgétaires concernant le besoin de financements des équipements.

Elle s'inspire ainsi de l'expérience britannique pour mettre en place les contrats de partenariat.

B) Du contrat de partenariat au marché de partenariat

Les contrats de partenariat permettaient de confier à un partenaire, une mission globale, comportant obligatoirement le financement de tout ou partie d'un ouvrage ou d'un équipement, sa construction ainsi que son exploitation ou sa maintenance pour une longue durée, déterminée par l'amortissement de l'ouvrage ou par les modalités de son financement.

L'ordonnance du 17 juin 2004 constitue la clé de voûte des PPP en France.

L'article 1 de l'ordonnance définit le PPP comme « un contrat administratif par lequel l'Etat ou un établissement public de l'Etat confie à un tiers, pour une période déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues, une mission globale ayant pour objet la construction ou la transformation, l'entretien, la maintenance, l'exploitation ou la gestion d'ouvrages, d'équipements ou de

biens immatériels nécessaires au service public, ainsi que tout ou partie de leur financement à l'exception de toute participation au capital.

Il peut également avoir pour objet tout ou partie de la conception de ces ouvrages, équipements ou biens immatériels ainsi que des prestations de services concourant à l'exercice, par la personne publique, de la mission de service public dont elle est chargée. »

La qualification de PPP regroupait alors un ensemble de contrats globaux de longue durée tels que les contrats de partenariat, les contrats d'autorisation d'occupation temporaire, les baux emphytéotiques administratifs, les contrats sectoriels.

Le contrat est apparu alors à mi chemin entre les marchés publics et les conventions de délégation de service public.

Le PPP se différencie du marché public dans la mesure où il est fondé sur un paiement différé.

L'ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics, qui vient d'être ratifiée dans le cadre de la loi Sapin du 9 décembre 2016 est venue abroger l'ordonnance de 2004 et a de ce fait remplacé le contrat de partenariat par le marché de partenariat.

C'est désormais l'article 67 de la nouvelle ordonnance qui indique que le marché de partenariat permet de confier à un opérateur économique une mission globale ayant pour objet « la construction, la transformation, la rénovation, le démantèlement ou la destruction d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels nécessaires au service public ou à l'exercice d'une mission d'intérêt générale ».

Le décret du 5 mai 2017 est venu rajouter à cela une mission de base qu'est l'aménagement, l'entretien, la maintenance, la gestion ou l'exploitation d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels.

Ainsi le titulaire du marché de partenariat peut se voir confier l'exportation d'un service public alors que dans l'ancienne réglementation cela était en débat.

L'ordonnance de 2015 a marqué un changement, notamment concernant les critères de recours aux PPP.

Il faut savoir que le recours aux PPP est dérogatoire. En effet, selon une décision du Conseil Constitutionnel du 26 juin 2003 n°2003-473 dans laquelle il est fait état « des exigences constitutionnelles inhérentes à l'égalité devant la commande publique, à la protection des propriétés publiques et au bon usage des données publiques ».

C'est pourquoi ces marchés de partenariat sont soumis au critère du bilan avantages-inconvénients.

En effet, le critère du bilan avantages-inconvénients est toujours maintenu, cependant les critères de l'urgence et de la complexité ont disparu.

A l'époque, le recours aux PPP était subrogé par le critère de la complexité du projet, celui de l'urgence (il fallait démontrer un retard préjudiciable à l'intérêt général) et enfin le critère de l'efficacité.

Concernant l'ancien critère de complexité du projet, le Conseil d'Etat a jugé que « lorsque la personne publique est objectivement dans l'impossibilité de définir les moyens techniques pouvant répondre à ses besoins ou d'établir le montage financier ou juridique du projet » alors, la complexité du projet était avérée.

Cependant de nombreuses jurisprudences sont venues fragiliser ce critère de complexité. En effet, on a assisté à près de dix ans de jurisprudence chaotique, le juge a souvent écarté la notion de complexité.

La cour d'Appel de Bordeaux a jugé le 26 juillet 2012 que le musée de la mer n'était pas un projet assez complexe, il en est de même pour la construction d'une piscine municipale, arrêt du Tribunal Administratif de Lille du 17 décembre 2013.

A contrario, la construction du Palais de Justice de Paris a été jugée complexe, arrêt du 3 avril 2014.

Les juridictions elles mêmes sont parfois en désaccord quant à la complexité ou non du projet.

L'urgence d'un projet pouvait également constituer une justification au recours d'un PPP. C'est le Conseil Constitutionnel qui, dans sa décision du 26 juin 2003, a qualifié la notion d'urgence comme « la nécessité de rattraper un retard préjudiciable à l'intérêt public dans un secteur ou une zone géographique déterminée ».

Depuis la nouvelle ordonnance de 2015, les acheteurs, pour recourir à un PPP, doivent désormais réaliser une évaluation préalable ayant pour objet de comparer les différents modes envisageables de réalisation du projet. Il faut ainsi s'interroger si le recours aux PPP est l'ultime solution.

Cette évaluation doit être soumise à l'avis de la MAPPP, mission d'appui à la réalisation des PPP. Cet organisme apprécie notamment les conséquences du contrat sur les finances publiques et surtout la disponibilité des crédits.

Une étude de soutenabilité doit également être réalisée. Elle doit prendre en compte tous les aspects financiers du projet notamment le coût prévisionnel du contrat.

L'ordonnance de 2015 instaurait également une nouveauté, les marchés de partenariat sont maintenant soumis à des conditions de seuil.

Trois seuils sont ainsi fixés, en-dessous desquels il est alors impossible de recourir à un PPP.

Le premier seuil est fixé à 2 000 000 euros HT, lorsque l'objet principal du marché porte sur des biens immatériels, des systèmes d'information ou des équipements autres que des ouvrages.

Le deuxième seuil est fixé à 5 000 000 euros HT, lorsque l'objet principal du marché porte sur des ouvrages d'infrastructures de réseaux ou des ouvrages de bâtiments comportant des prestations de construction sans prestations d'entretien ou de maintenance, ni prestations de services ou de gestion d'une mission de services publics.

Enfin le troisième seuil est fixé à 10 000 000 euros HT, pour toutes les autres prestations ou ouvrages, et notamment ceux relatifs à une mission globale comportant la conception, le préfinancement, la construction, la maintenance et les prestations ou l'exploitation de services publics.

Il faut cependant souligner que le ministre de l'économie de l'époque, Emmanuel Macron, est venu supprimer ces seuils. Ainsi il n'y a plus de seuil minimal pour recourir à un PPP.

Concernant les principes qui régissent la passation des contrats, le PPP est soumis aux trois principes de la commande publique que sont, la liberté d'accès, l'égalité de traitement et la transparence des procédures.

Enfin la durée des marchés de partenariat n'est soumise à aucun délai, même si la durée moyenne est de 20 à 30 ans.

La durée est calculée selon les amortissements et les bénéfices.

Chapitre 2: Le montage contractuel du marché de partenariat

A) La justification du recours au marché de partenariat

Avant d'engager une procédure de passation d'un marché de partenariat, l'article L1414-2 du CGCT a rendu obligatoire une évaluation, c'est ce que l'on appelle couramment l'évaluation préalable du projet.

La collectivité doit à ce titre démontrer que le recours aux PPP présente des avantages majeurs par rapport aux autres types de marchés.

C'est l'article 74 de l'ordonnance de 2015 qui impose cette évaluation préalable accompagnée désormais d'une étude de soutenabilité budgétaire.

Le lancement de la procédure commence par une phase d'instruction qui est composée de deux étapes : l'évaluation préalable des modes de réalisation du projet et la soutenabilité budgétaire.

On compare ainsi objectivement le projet en fonction du coût complet pour la réalisation du projet avec le coût de l'acquisition foncière.

On regarde en quelque sorte quel outil est le plus adapté. A l'issue de cette évaluation, une commission d'appui au financement des infrastructures rend un avis dans les six semaines.

Puis commence la deuxième phase, dans laquelle une étude de soutenabilité budgétaire est réalisée. C'est le service du ministre du budget qui rend un avis.

Dans cette étude, on doit trouver impérativement cinq éléments: le coût prévisionnel global du contrat en moyenne annuelle, l'indication de la part que ce coût global représente par rapport à la capacité d'autofinancement annuel de l'acheteur et son effet sur sa situation financière, l'impact du contrat sur l'évolution des dépenses obligatoires de l'acheteur, les conséquences sur son endettement et ses engagements hors bilan, une analyse des coûts résultant d'une rupture anticipée du contrat.

Une fois cette étude terminée, elle est rendue au ministre des finances.

Une fois ces deux étapes réalisées, un bilan est effectué. Il va étudier tous les montages juridiques possibles et doit permettre de dégager le plus pertinent.

Il faut que ce bilan soit favorable pour lancer la procédure du marché de partenariat.

C'est une approche qualitative.

Dans ce bilan, il faut analyser le transfert de la maîtrise d'ouvrage, le périmètre des missions confiées au titulaire du marché ainsi que le coût global financier.

L'évaluation préalable est ainsi obligatoire. Toute procédure de passation d'un PPP qui n'est pas précédée d'une évaluation préalable sera entachée d'illégalité.

B) Les modalités de partage de risque et l'appréciation du coût global

Il faut savoir que lorsque l'on passe un marché de partenariat, l'acheteur public transfère la maîtrise d'ouvrage au titulaire du marché, pour la conduite opérationnelle du projet.

Ce transfert de maîtrise d'ouvrage constitue l'un des éléments de la définition du marché de partenariat au sens de l'article 67-1 de l'ordonnance de 2015.

La personne publique garde le contrôle stratégique de son projet, l'opportunité, la faisabilité de l'opération et sa localisation. Alors que le titulaire se voit transférer la maîtrise opérationnelle du projet.

Le titulaire est également responsable de toutes les autorisations administratives.

Il faut également recenser les risques entre l'acheteur et le titulaire.

On distingue le risque de conception, le risque de construction, le risque lié au respect des délais, le risque de l'enveloppe financière et le risque du délai de livraison.

Ces risques peuvent être permanents ou temporaires selon la phase où l'on se trouve.

C'est alors à l'acheteur d'identifier les risques internes et les risques externes.

La personne publique doit ainsi justifier la répartition des risques avec le titulaire.

La collectivité doit chercher un certain équilibre dans le partage des risques.

Le marché de partenariat repose sur un financement privé.

Afin d'apprécier le coût global du projet il faut que l'acheteur effectue une analyse précise des conditions de financement attendues pour le projet et aussi les différents leviers d'optimisation.

Partie 2 : Les PPP au service de la Défense Nationale

C'est dans un contexte général de réforme de l'Etat et de décentralisation qu'a été institué le PPP.

Le ministère de la Défense s'est alors rapidement intéressé au principe d'externalisation. Ce principe a d'ailleurs été largement soutenu par le Comité Economique de la Défense.

Il a été dès 2002 utilisé pour combler des retards importants dans les secteurs de la justice, de la police nationale, de la gendarmerie et de la Défense Nationale.

C'est la loi LOPSI du 29 août 2002 ainsi que la loi de programmation militaire pour les années 2003 à 2008 qui aborde la question du PPP au sein de la Défense Nationale.

Les principaux avantages attendus du recours aux PPP sont une diminution des coûts et une meilleure prise en compte des opérations d'entretiens. Ce type de financement offre également la possibilité d'impliquer divers partenaires.

Depuis 2004, les marchés de partenariat sont un nouvel instrument à la disposition du ministère qui en dédie même un organisme expert, composé d'un président, d'un haut fonctionnaire du ministère de la Défense, de deux inspecteurs généraux des finances et de trois représentants du secteur privé.

On trouve également un comité technique composé de représentants des directions (des trois armées et de la Gendarmerie Nationale).

Chapitre 1 : De réelles attentes

Nous sommes dans un siècle de constante modernisation et de ce fait l'Etat est confronté quotidiennement à des besoins de financement important.

Or ces besoins demeurent non satisfaits.

Un bilan du patrimoine de la Défense Nationale permet de constater les besoins importants.

Des besoins urgents en terme d'immobilier, de véhicules, de la flotte d'hélicoptères.

Le principal besoin actuel concerne les conditions d'hébergement des militaires.

A) Un retard important dans le domaine de la Défense

La France occupe une bien triste place quant aux conditions d'hébergement des militaires. Mais également au niveau des conditions de travail, d'accueil des usagers, des victimes et des gardés à vue, ainsi que la question du renouvellement des véhicules vieillissant.

La question de l'immobilier est une bête noire au sein de la politique d'investissement. Une remise à niveau des casernes est donc impérative.

Non seulement pour une question de condition de vie mais surtout c'est l'image même de la justice en France qui est touchée.

Par le vieillissement des casernes, c'est une image négative de la Défense qui est envoyée directement au public.

La rénovation des bâtiments ou la construction de nouvelles casernes est donc devenue une priorité.

C'est d'ailleurs une question d'actualité.

L'actuel ministre de l'intérieur, Gérard Collomb a annoncé que 29 nouveaux chantiers de rénovation et de construction pour les commissariats de police et 47 chantiers concernant la gendarmerie, commencent d'ici 2019.

C'est environ 9700 logements qui doivent être remis à neuf.

Autre mesure, c'est l'augmentation du budget de l'immobilier qui passe de 5 à 9 %, soit un budget de 105 millions d'euros jusqu'en 2020.

Il faut arrêter les travaux cache misère et prévoir une maintenance lourde du patrimoine.

Il existe un important déséquilibre entre les projets pharaoniques tels que le site Balard et les petites casernes délabrées.

En conséquence c'est le moral des militaires et le respect de la personne humaine qui est mis à mal.

Arrêtons nous de plus près sur l'état du parc immobilier de la Gendarmerie Nationale en France.

La gendarmerie dispose d'un parc immobilier lui appartenant mais dispose également d'un parc locatif.

Le parc immobilier est composé à 49,7 % de surfaces domaniales ce qui représente environ 685 casernes.

L'âge moyen des logements est de 40 ans et celui des locaux de services techniques est de 51 ans.

Le parc locatif quant à lui est plus récent. Il représente 50,3 % des surfaces immobilières de la Gendarmerie. L'âge moyen est de 25 ans pour les logements et de 37 ans pour les locaux de services techniques.

La direction générale de la gendarmerie nationale a mis en place une méthodologie de diagnostic de l'état des bâtiments afin de se faire une image actualisée et fidèle du patrimoine immobilier.

Le but est de prendre en compte les composants techniques, les critères de développement durable dans le bâtiment. Pour se faire, il existe une cotation graduée allant de 1 signifiant état mauvais à 4 qui correspond à un état très satisfaisant.

Cette analyse permet d'avoir une vue d'ensemble sur l'état de santé moyen des bâtiments par régions de gendarmerie pour les parcs domaniaux et locatifs.

En 2013, pour le parc domanial, la moyenne nationale était de 3,182 et de 3,632 pour le parc locatif.

Ce diagnostic permet ainsi logiquement à la gendarmerie de mettre en oeuvre une politique immobilière volontariste qui vise à éliminer la totalité des points noirs.

Un point noir c'est une caserne avec au moins un immeuble présentant une ou plusieurs cotations à 1 parmi six composants (élément porteur, plancher, charpente, façade, toiture, menuiseries extérieures).

En 2013, 158 casernes domaniales et 61 locatives sont identifiées comme point noir.

Depuis plusieurs années on assiste à un phénomène de dégradation du parc, phénomène qui tend à s'accroître.

On peut prendre en exemple la caserne Renaudin à la Rochelle où plusieurs logements sont insalubres et où plusieurs militaires ont dû quitter les lieux.

L'importance de remettre à neuf le parc immobilier pèse également sur le respect des droits fondamentaux et de la dignité de la personne humaine.

Monsieur Delarue, contrôleur général des lieux de privation de liberté, s'est rendu dans plusieurs brigades. Il constate la vétusté et l'exiguïté des locaux de garde à vue et des problèmes de propreté.

La gendarmerie Nationale se trouve ainsi dans une impasse budgétaire.

Le besoin de financement s'élève à hauteur de 300 millions d'euros pour la Gendarmerie Nationale. C'est 200 millions pour les projets de construction et 100 millions pour la maintenance lourde.

Il faut savoir qu'en 2015 le budget alloué pour les investissements en immobilier était de 7,5 millions d'euros.

La direction Générale de la Gendarmerie Nationale ne dispose pas d'un tel budget pour entretenir le parc domanial.

Les crédits alloués permettent au mieux d'assurer les petits travaux.

Aucune provision n'est faite pour faire face à des besoins imprévisibles et urgents.

Le PPP apparaît alors être la solution idéale.

B) Le recours aux PPP : la solution miracle ?

Suite au bilan détaillé précédemment, le PPP semble être la solution miracle.

Il consisterait, dans le cas de la Gendarmerie Nationale, à valoriser la gestion du domaine de l'Etat et à favoriser le préfinancement par le secteur privé de constructions destinées aux services publics.

Afin d'accélérer la remise à niveau des parcs immobiliers, le législateur a développé depuis le début des années 2000 plusieurs montages innovants.

Ces montages viennent ainsi compléter les outils traditionnels de la commande publique comme les marchés publics et les délégations de service public.

L'article 3 de la loi LOPSI permet notamment à l'Etat de délivrer à des opérateurs privés une autorisation d'occupation temporaire du domaine public moyennant le paiement d'une redevance.

Le titulaire du montage construit puis met à disposition de l'Etat un ou plusieurs immeubles, que ce dernier prend à bail pour une durée de 30 à 35 ans.

L'entretien du bâtiment est alors assuré par l'opérateur privé.

Au terme du bail, l'Etat devient pleinement propriétaire de l'ouvrage.

Il existe également le bail emphytéotique. Il est semblable à un PPP car le loyer du contrat de sous location comprend un loyer complexe assumé entièrement par l'Etat.

La longue durée de ces contrats permet d'amortir l'investissement et les frais financiers moyennant un loyer.

Sur la période allant de 2007 à 2012 la Gendarmerie Nationale a réalisé 645 opérations immobilières.

7 de ces constructions ont fait l'objet d'un PPP sous la forme d'une AOT. On peut voir le détail de ces opérations sur la carte à la page suivante.

Le recours aux PPP permet l'accès à des prestations à moindre coût et de meilleure qualité car fournies par des entreprises spécialisés.

Les ressources libérées peuvent être ainsi redéployées pour d'autres besoins.

Cela permet de gérer les actifs

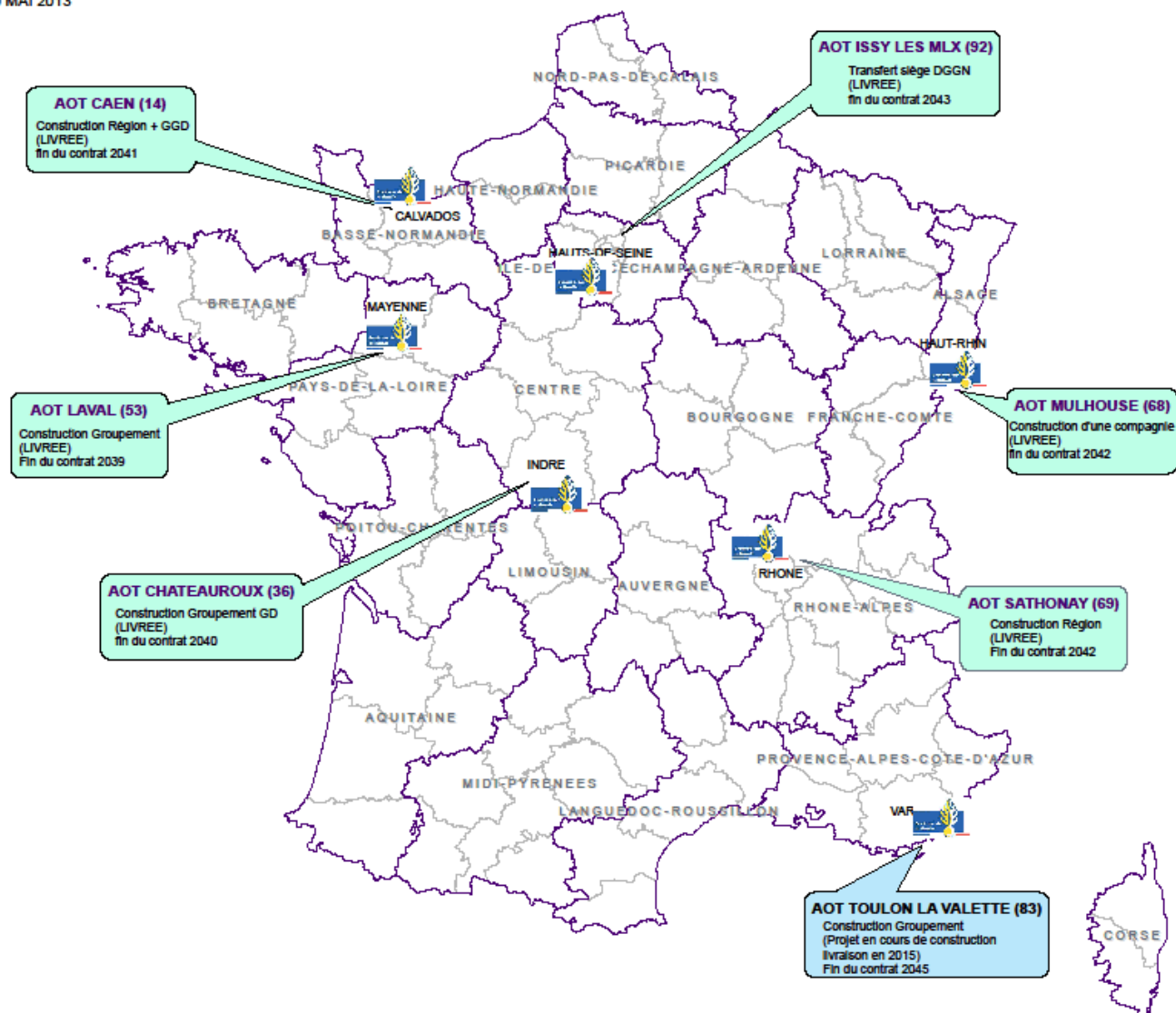
L'avantage non négligeable est celui de la prestation de maintenance qui est réalisée par le prestataire tout au long du contrat.

Le recours aux PPP au sein de la Défense Nationale



DEPAFI/SDAI/BAIGN
V 3.0 MAI 2013

AOT/PPP Réalisations et projet en cours sur le P152



	Laval (53)	Chateauroux (36)	Caen (14)	Issy les Mix (92)	Sathonay camp (69)	Mulhouse (68)	La valette du var (83)
Objet	caserne du groupement de gendarmerie départementale et de ses unités subordonnées (92 logements et 30 hébergements pour des gendarmes adjoints volontaires - GAV)	caserne du groupement de gendarmerie départementale, de ses unités subordonnées et de l'escadron de gendarmerie mobile de cette résidence. (194 logements et 30 hébergements pour GAV)	caserne de la région de gendarmerie, du groupement de gendarmerie départementale et de leurs unités subordonnées, ensemble immobilier à usage de logements (162 logements et 60 hébergements pour GAV)	siège de la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN)	caserne de la région de gendarmerie de Rhône-Alpes et de 2 escadrons de gendarmerie mobile (422 logements et 102 hébergements pour GAV)	caserne de la compagnie de gendarmerie départementale (67 logements et 24 hébergements pour GAV)	caserne du groupement de gendarmerie départementale et de ses unités subordonnées (118 logements et 23 hébergements pour GAV). La signature du contrat est intervenue le 20 septembre 2012.
Montant de l'investissement	31,58 ME	34,65 ME	58,69 ME	160,54 ME	176,27 ME	20,36 ME	41 ME
Montant de l'AE initiale et année d'engagement	36,539 ME 2008	34,777 ME 2007	68,414 ME 2008	160,549 2008	185,18 ME 2009	21,276 ME 2010	48,290 ME 2012
Total estimé (actualisation incluse)	64 ME	91 ME	140 ME	424 ME	412 ME	60 ME	133 ME
Date de signature du contrat	Février 2008	décembre 2007	Juillet 2008	Décembre 2008	Mai 2009	Mai 2010	Septembre 2012
Date de livraison	8 janvier 2010	19 janvier 2010	6 mai 2011	28 octobre 2011	27 juillet 2012	31 mars 2012	Estimée à septembre 2015
Durée	30 ans (fin 2039)	30 ans (fin 2040)	30 ans (fin 2041)	32 ans (fin 2043)	30 ans (fin 2042)	30 ans (fin 2042)	30 ans (fin 2045)

Chapitre 2 : Des limites évidentes liées au statut de la Défense Nationale

Selon le gouvernement britannique, les PPP constituent un instrument de gestion budgétaire innovant.

Cependant si on analyse plus en profondeur, on constate des failles.

En effet les PFI croulent sous les critiques. On constate en effet la lourdeur de la procédure de passation, l'allocation des risques, le coût excessif de l'opération.

Concernant la lourdeur de la procédure, cela s'explique par le fait que l'on perd énormément de temps lors de la phase de passation.

C'est pourquoi dès 2012, le Trésor britannique a publié un rapport émettant toute une série de proposition.

Il convient alors de s'interroger sur la pertinence des PPP pour les besoins de la Défense. Peut-on soulever les mêmes défauts des PPP français?

Il faut rappeler que les PPP n'ont de sens qu'à certaines conditions.

Il faut notamment que le service soit défini de manière suffisamment précise. Il doit exister un faible degré d'incertitude pour les deux parties. Et enfin il doit y avoir un réel transfert des risques au partenaire privé.

Ces trois conditions sont difficiles à réunir et rendent ainsi difficile l'établissement d'une relation contractuelle avec d'énormes incertitudes entre les parties contractantes.

Ils existent bien entendu des limites au recours aux PPP au sein de la Défense Nationale.

L'utilisation des PPP est rendue plus difficile dans le milieu de la Défense que dans le secteur civil.

En effet il n'existe aucun élément de comparaison des coûts et de la qualité de la prestation offerte.

L'évaluation préalable des besoins est plus difficile dans le secteur de la Défense.

Les activités dite régaliennes sont considérées comme non déléguables et de ce fait excluent de tout contrat avec le privé.

Une première problématique s'ouvre alors car il n'existe à ce jour aucune liste les énonçant.

Des risques plus graves sont à prendre en considération.

C'est notamment l'atteinte à la souveraineté opérationnelle des forces armées. Cela concerne essentiellement le risque de divulgation d'informations confidentielles. C'est ce que l'on craignait avec le site Balard.

A) Des limites d'ordre économique et militaire

Certaines activités de la Défense apparaissent comme incompatibles avec le recours à un PPP.

Il s'agit d'activité de nature économique, stratégique et de souveraineté.

Le secteur de la Défense est soumis à un degré important d'incertitude.

La nature des menaces rend difficile la recherche de contrats entre les autorités militaires et les entreprises.

Les risques réels pour l'armée ne sont pas à négliger. C'est notamment le risque d'inexécution du contrat dû à une faillite ou à une indisponibilité du matériel ou du personnel.

Exemple britannique à l'appui, une grève de pliage des parachutes a touché l'armée britannique qui a stoppé les sauts d'entraînements car les employés de l'entreprise privée ont cessé le travail.

L'impact budgétaire des PPP sur le budget des programmes de la Gendarmerie est significatif.

Ces opérations ont une incidence financière conséquente sur les budgets de fonctionnement actuel et futur et sur les budgets d'investissement.

Les loyers sont trop conséquents. On peut se demander alors si le partenaire privé ne réalise pas des profits excessifs.

Les PPP contribuent à la rigidification du budget d'investissement et de fonctionnement de la gendarmerie.

Il est recommandé de ne plus engager de nouveau projet immobilier en PPP afin de préserver le peu de marge de manoeuvre qui reste sur les budgets d'investissements.

Les financements privés peuvent se substituer aux financements publics alors que le but premier du PPP est de dégager des ressources additionnelles.

Dans ce cas, le PPP ne contribue pas à accroître la satisfaction des besoins de la Défense mais il se contente de réduire la contrainte financière de l'Etat et de réduire la pression fiscale.

La réduction des dépenses publiques est alors illusoire.

En effet, il faut prendre en compte le coût total de l'opération et pas uniquement les investissements initiaux.

Il faut alors analyser le cycle de vie du projet.

Il existe également un risque d'abus.

On peut assister à une émergence de stratégies opportunistes. Dans ce cas, les coûts de production sont plus élevés. Le partenaire privé est le seul à connaître avec exactitude les coûts.

Il existe également un risque d'abus mais cette fois-ci du côté de l'Etat. Si un fournisseur est défaillant, l'Etat mettra tout en oeuvre pour sauver l'entreprise en difficulté. En effet, l'Etat ne peut pas se permettre de perdre un tel projet. Cela est donc contraire au principe de transfert de risque.

C'est le cas du rachat du réseau de satellites IRIDIUM par le ministère américain de la défense. Le partenaire privé était Motorola.

B) Une pluie de critiques

La cour des Comptes de l'Union Européenne a, dans un communiqué de presse du 20 mars 2018, rendu un nouvel avis négatif « les PPP cofinancés par l'Union Européenne ne peuvent être considérés comme une option économiquement viable pour la fourniture d'infrastructures publiques ».

D'après l'instance, c'est 1,5 milliard d'euros qui ont été dépensés par l'Europe de « manière inefficace et inefficace ».

L'instance a passé au laser douze contrats conclus au moyen de PPP en France, Grèce, Irlande et Espagne.

Le bilan est similaire quelque soit le pays.

Les PPP sont censés assurer une maîtrise des coûts et des délais, or la Cour des Comptes européenne, n'a pas retrouvé ces avantages.

« Souvent les bénéfices potentiels des PPP ne se matérialisent pas, les infrastructures ne sont pas mises en place dans le respect des coûts et des délais. Sur sept projets analysés, les retards vont de 2 à 52 mois et le surcoût total se chiffre à 1,2 milliard d'euros ».

En plus des retards, le niveau d'utilisation des futures infrastructures est souvent surévalué.

L'ordre des Architectes a également rendu de nombreux avis négatifs à l'encontre des PPP. Ils considèrent les marchés de partenariat de bombe fiscale, en effet ce n'est pas une économie durable.

Plusieurs phénomènes vont considérablement alourdir le coût global des opérations.

Dans un premier temps, la collectivité publique bénéficie d'un taux d'intérêt inférieur à celui attribué à une entreprise privée, de ce fait le coût de l'emprunt privé sera nécessairement plus élevé.

Ensuite le PPP limite la concurrence. En effet, les artisans ainsi que les PME sont exclus de ce type de contrat.

On assiste à un lobby des majors du BTP.

D'autre part, le PPP marque la fin de la maîtrise d'ouvrage public.

C) D'autres alternatives possibles

Une solution de repli est envisagée : c'est celle de l'appui des collectivités territoriales dans le milieu immobilier.

Le décret 93-130 du 28 janvier 1993 prévoit le principe des subventions d'investissements.

Le dispositif BEA est ainsi envisageable. La collectivité territoriale peut conclure un BEA avec un maître d'ouvrage privé afin qu'il réalise sur un terrain qu'elle aura mis à disposition un ensemble immobilier couvrant les besoins de la Gendarmerie.

Durant toute la durée du contrat, en moyenne 30 ans, la collectivité verse un loyer à l'emphytéote.

A l'issue du contrat, elle acquiert le bien immobilier en pleine propriété. En contrepartie, elle n'est éligible à aucune subvention de l'Etat.

La gendarmerie quant à elle sous loue les immeubles à la Collectivité territoriale par contrat de bail classique.

Le loyer est fixé par France domaine selon la valeur locative réelle. Il doit obligatoirement être inférieur au loyer versé par la collectivité à l'emphytéote.

La collectivité peut également recourir au système de la location simple.

Elle prend à sa charge le coût de la construction du bâtiment et elle loue l'immeuble à l'Etat.

Ce dernier délègue la maîtrise d'ouvrage à la ville qui a fait construire le bâtiment.

A l'issue du bail de location, la ville transfère l'immeuble et le foncier à titre gratuit à l'Etat.

Enfin la collectivité peut également décider de mettre à disposition gracieusement un bâtiment ou un local.

Partie 3 : Une application mitigée des PPP au sein de la Défense Nationale

Trois projets pharaoniques sont constatés lorsque l'on parle de PPP au sein de la Défense Nationale.

Il s'agit entre autres de l'Hexagone Balard, du centre sportif de Fontainebleau et d'HeliDax. Les résultats de ces PPP sont toutefois mitigés : alors que certains s'illustrent, d'autres sont accablés de critiques.

Chapitre 1 : HeliDax, un modèle de réussite

HeliDax constitue le premier PPP lancé par le ministère de la Défense.

Contrairement à d'autres projets, celui-ci est synonyme de réussite.

Il a pour but de financer des heures de vols en hélicoptère.

L'idée d'un PPP en la matière a été encouragée par l'expérience britannique.

En effet au Royaume-Uni, la formation des pilotes d'hélicoptères militaires au sein de la Defense Helicopter Flying School, a été attribuée à un consortium privé en 1996.

Les résultats sont encourageants, les performances de l'école ont été améliorées, la disponibilité du matériel est de 98 % ainsi que les heures d'utilisation des aéronefs par mois ont été multipliées par deux.

L'externalisation des heures de vols auraient ainsi permis la réduction de 30 % des coûts de fonctionnement.

Les économies ne sont pas uniquement les seuls bénéficiaires, puisque la qualité du service s'est vue également améliorée.

Le recours aux PPP en France dans ce domaine s'est donc démontré indispensable.

En effet dès 1998, des études ont été lancées afin de trouver une solution pour remplacer les hélicoptères Gazelle qui vieillissaient. Cependant le renouvellement complet de la flotte est vite paru impossible notamment par manque de budget.

C'est dans ce contexte que l'Armée de terre, après plusieurs analyses, a conclu, en 2005, à l'intérêt d'un contrat de partenariat.

En janvier 2008, le premier contrat de partenariat du ministère français de la Défense a été lancé.

Compte tenu de la complexité du projet, une phase de dialogue compétitif s'est alors tenue de janvier 2006 à juillet 2007. Six offres ont été présentées et c'est celle d'HeliDax qui a été retenue.

Le contrat a été notifié le 31 janvier 2008, et dès octobre 2009 trois hélicoptères ont été mis à disposition.

A l'époque le projet est le premier et le seul PPP au sein de la Défense Nationale, il constitue donc un banc d'essai pour de futurs programmes.

Il s'agit d'un contrat passé avec la société HeliDax.

C'est une société basée au sein de l'école de l'Aviation Légère de l'Armée de terre à Dax.

Le but de ce contrat de partenariat est de fournir à l'école de formation de pilotes d'hélicoptères, des heures de vol requises pour la formation de base des pilotes des Armées et de la Gendarmerie Nationale.

Le contrat prévoit ainsi la mise à disposition de trente six hélicoptères EC 120B, ainsi que les services de maintenance associés.

Ce PPP a été signé pour une durée de 22 ans.

En moyenne c'est 20 000 heures de vol chaque année qui sont réalisées par HeliDax.

Outre les heures de vol, les prestations sont diverses : telles que la maintenance des moteurs des hélicoptères, la peinture, le suivi de navigabilité...

Dans un rapport de la Cour des Comptes de 2011, les éloges du PPP ne manquent pas.

Il faut dans un premier temps signaler que le calendrier a été respecté. Les hélicoptères ont été mis à disposition à l'école dans les temps.

Contrairement au projet Balard, la Cour signale un pilotage opérationnel satisfaisant.

Le projet répond parfaitement aux quatre critères fixés par le ministre de la Défense en 2008 que sont : une externalisation sur des activités de soutien uniquement, une amélioration de la qualité des services, l'assurance d'un accompagnement social de qualité et enfin des gains économiques et budgétaires clairement identifiés.

Pour le commandant de la base école de l'Aviation Légère de l'Armée de terre, l'externalisation des heures de vol et la maintenance associée est un modèle de performance. Cela permet de préparer au mieux les pilotes de combat avec des hélicoptères de nouvelles générations.

Cependant, ce PPP qualifié de réussite, reste une exception parmi les autres.

Chapitre 2 : Du Centre National des Sports de la Défense, à l'hexagone Balard : deux PPP controversés

Le Centre National des sports de la Défense met en oeuvre la politique du ministère de la Défense en matière de sports.

Le ministère de la Défense a décidé de recourir à un contrat de partenariat afin de réhabiliter le CNSD.

Cependant le mode de financement choisi par le ministère est aujourd'hui jugé inapproprié.

L'un des projets les plus significatifs en terme de marché de partenariat au sein de la Défense Nationale est la construction de l'Hexagone Balard qui abrite le ministère de la défense.

Celui-ci a été construit sous contrat PPP et est géré par un consortium d'entreprises privées.

Cependant ce dispositif est de plus en plus à mal et une pluie de critique s'abat sur la réalisation, notamment à cause des coûts exorbitants.

A) Le CNSD, un mode de financement inapproprié

Le Centre National des Sports de la Défense est installé à Fontainebleau depuis 2006. Il est le garant du maintien en condition opérationnelle des militaires.

Il a pour missions essentielles :

- de concevoir, d'animer et d'évaluer la pratique des activités physiques militaires et sportives dans les armées
- de conduire des études concernant l'organisation et la pratique de l'entraînement physique et des sports
- d'organiser et de mettre en oeuvre les stages de formation du domaine « entraînement physique militaire et sportif » conformément aux instructions du chef d'Etat-major des armées
- de contribuer à l'intégration des armées dans le mouvement sportif civil et au développement de la pratique du sport de haut niveau au sein du ministère de la Défense.

En 2011 au terme d'un long dialogue compétitif (près de neuf ans de phases d'études et de négociations), c'est le groupe Vinci qui s'est vu attribuer par le ministère de la Défense un contrat de partenariat pour le financement, la conception et la réhabilitation du CNSD pour une durée de 30 ans.

Le centre a été inauguré au public en 2014.

La cour des Comptes a analysé dans un de ses rapports le PPP ayant permis cette rénovation et ses conclusions sont sans appel.

Dans un courrier envoyé au ministre de la Défense de l'époque Jean-Yves Le Drian, le président de la Cour des Comptes a jugé le projet comme « mal conçu ».

Cela s'explique notamment par l'absence de conditions justifiant un recours aux PPP lors des études lancées en 2005, qui rend ainsi le mode de financement inapproprié.

La cour évalue le projet total à près de 420 millions d'euros contre une évaluation de départ portée à 280 millions d'euros.

Concernant le choix d'un recours aux PPP plutôt qu'une opération conduite en maîtrise d'ouvrage publique, il n'y a aucune justification suffisante.

Lors des phases d'études en 2005, toutes les conditions pour recourir à un PPP n'étaient pas réunies notamment celle d'ordre économique.

Même si un léger avantage économique et financier avait été dégagé au profit d'autre opération en maîtrise d'ouvrage publique, cet avantage était basé sur des incertitudes.

Comme notamment l'éventuelle fréquentation du site par le grand public mais également sur des économies de personnels et enfin sur la valorisation foncière d'une partie du site mais qui a été par la suite abandonnée.

Pour la Cour des Comptes ces perspectives n'étaient donc pas suffisantes.

B) Balard, un projet au coût exorbitant

1) De la conception à la réalisation

Le site Balard est un ensemble immobilier regroupant les états-majors des Forces armées françaises à Paris.

Avant les travaux, c'est par une convention du 29 mars 1890 avec la ville de Paris que le site est mis à disposition des armées dans le cadre d'un échange avec le Champ de Mars.

Dès 1948, le ministère de la Guerre, le ministère de la Marine et le ministère de l'Air sont regroupés au sein d'un ministère de la Défense Nationale. Les états majors sont ainsi regroupés dans des locaux très anciens datant de 1789.

C'est pourquoi le souhait de modernisation est vite apparu comme essentiel.

Dans un rapport du conseil de modernisation des politiques publiques du 12 décembre 2007, le lancement d'une étude de faisabilité du regroupement de l'ensemble de l'administration centrale sur le site Balard est évoquée.

Dès 2008, l'étude est terminée et montre que le projet apparaît faisable et souhaitable.

A l'époque, la construction des ensembles immobiliers se fait sous forme de PPP.

Faute de moyens budgétaires pour financer ce projet, c'est dans une certaine logique, que la construction du site Balard se fait en Partenariat Public Privé.

Le candidat ainsi retenu sera en charge de la conception, de la réalisation et de l'entretien du site pour une durée de 30 ans.

Les trois candidats habituels ont ainsi déposé leur candidature, il s'agit en effet du groupe Bouygues Construction, Vinci et Eiffage.

Après étude, c'est le ministère de la Défense qui annonce le 17 février 2011 que c'est le groupe Bouygues Construction qui est choisit pour réaliser le Pentagone à la Française.

La signature du contrat de partenariat a eu lieu le 30 mai 2011, avec le groupement Opale (constitué des sociétés Bouygues, Thalès et Sodexo).

L'investissement annoncé au départ s'élevant à près de 4,3 milliards d'euros hors taxe, porte ainsi la redevance moyenne annuelle payée par le ministère à 130 millions d'euros pendant 27 ans à partir de la mise à disposition des bâtiments.

Cette redevance qui constitue le paiement des prestations, l'amortissement de l'investissement, comprend : la fourniture et la maintenance des systèmes d'information et de communication, la restauration, les frais de maintenance et de rénovation, la fourniture de l'énergie, la fourniture et l'entretien du mobilier...

Le projet est présenté au public en mai 2011.

Le chantier débute ainsi en 2012 avec une livraison prévue fin 2014.

Après de nombreuses démolitions, les premiers bâtiments sont finalement mis à disposition du ministère le 28 février 2015 pour la parcelle Centre.

C'est le 5 novembre 2015 que le président de la République, François Hollande, inaugure officiellement le site.

Le site final s'étend sur une superficie de 13,5 hectares, 420 000 m² de bâtiments et accueille près de 9300 militaires et fonctionnaires civil.

Sont ainsi regroupés dans ce site, l'état-major des armées, l'état-major de l'armée de terre, l'état major de la marine, l'état-major de l'armée de l'air, la direction générale de l'Armement, le secrétariat général pour l'administration.

A l'issue du contrat, en 2041, les bâtiments seront la pleine propriété du ministère de la Défense.

2) Entre réussite et mensonge ?

Dès le lancement du projet, le site Balard poursuivait des objectifs clairs qui étaient : l'amélioration de la gouvernance du ministère en rassemblant sur un site unique les états-majors, la mutualisation des ressources, la réalisation d'économies en libérant les douze autres sites utilisés pour la Défense, mais surtout la réalisation du site était synonyme d'une réussite d'un grand projet architectural.

Cependant dès le début de la construction du site, les critiques ont afflué.

En effet, en 2011 la presse annonçait que deux juges d'instructions enquêtaient sur d'éventuels faits de corruption et de trafic d'influence concernant l'attribution du projet.

A l'issue d'un contrôle général des armées et de l'inspection générale des finances, il est conclu que la procédure de dialogue compétitif ne présente aucune irrégularité. Cependant il est jugé que l'Etat est allé trop vite et n'a pas examiné d'autres solutions alternatives au PPP.

C'est donc un début de projet marqué par la controverse.

Il faut dans un premier temps signaler que cette volonté de regroupement des administrations du ministère de la Défense résulte d'une volonté politique.

En effet le projet est né d'une volonté du président de la république et constitue ainsi un projet vitrine.

Il est d'ailleurs dit clairement que la construction doit marquer Paris.

Dans le rapport de 2012 par l'Inspection Générale des Finances, il est établi que le recours au PPP n'est pas totalement justifié.

En effet, aucun élément technique ne permet de justifier qu'un prestataire privé serait plus compétent que la personne publique elle-même.

Durant l'évaluation préalable, le critère de la complexité a bien été dégagé, concernant notamment la technicité, mais une fois encore il n'est démontré à aucun moment qu'un opérateur privé serait plus compétent.

La mission d'appui aux PPP de Bercy n'était pas contre le recours au marché de partenariat mais elle mettait en garde le ministère de la Défense sur l'importance de la négociation du contrat. Le risque d'un déséquilibre de la relation entre le ministère de la Défense et la société de projet est alors important.

Il faut également souligner que le calendrier prévisionnel n'a pas été respecté.

Effectivement des travaux complémentaires ont dû être réalisés, tels que la dépollution des sols, la découverte d'amiante, des autorisations d'emprises de voiries tardives, la découverte d'ancienne fortification ...

Tous ces travaux supplémentaires ont ainsi considérablement augmenté le coût de l'opération de treize millions d'euros.

Dans un rapport annuel publié le 7 février 2018, la Cour des Comptes dresse un bilan du site Balard.

Selon la Cour, le projet est « une réussite opérationnelle avec un pilotage à renforcer ». La Cour estime dans un premier temps que le coût global du projet devrait approcher les 5,8 milliards d'euros. On dépasse alors l'estimation de départ.

Recourir aux PPP devait permettre de réaliser des économies. Cependant celles réalisées sont inférieures que celles prévues dans le plan de financement.

Dès 2017 un constat est dressé quant à l'équilibre global du projet, et ce que l'on peut remarquer c'est que des difficultés futures seront à constater.

Entre 2012 et 2017, le manque de financement a atteint 18 millions d'euros.

La Cour, a la fin de son rapport, énonce toute une série de recommandations.

Elle retient en point positif l'organisation de la procédure. En effet la définition du besoin, le choix du titulaire, la négociation financière donnent satisfaction du point de vue de la puissance publique.

Cependant, l'équilibre financier n'ayant pas été respecté, et le fait que des crédits supplémentaires ont dû être rajoutés, la Cour recommande de mettre en place un pilotage de Balard et de le confier à une personnalité rendant directement des comptes au ministre.

De plus il faut impérativement réaliser les économies de soutien qui étaient attendues.

Il faut donc retenir en conclusion que le site Balard est un PPP aux conséquences partagées.

Comme le souligne la ministre des Armées, Madame PARLY, il faut constater dans un premier temps qu'un tel projet, d'une ampleur et d'une complexité réelle a pu être livré dans des délais proches de ceux qui figuraient au contrat. La tenue du calendrier était un des éléments les plus importants. C'est d'ailleurs l'une des raisons qui pousse à choisir le marché de partenariat plutôt qu'un autre type de marché.

Il faut également remarquer la prestation quant à la protection du site et notamment la protection du secret professionnel.

Il faut souligner que la négociation des taux constitue une bonne surprise. En effet, à deux reprises, une renégociation des taux de financement, a permis une économie de près de 185 millions d'euros hors taxe.

Cependant les dépassements de budget sont venu entacher la réputation du PPP et ainsi sa crédibilité et son éventuel recours pour d'autres projets de la Défense Nationale.

Conclusion Générale

Cette analyse sur les PPP a soulevé un certain nombre d'intérêts mais à contrario bon nombre de désagréments s'en dégagent.

Les PPP ont été considérés comme un instrument de réforme et d'innovation de l'Etat.

Les partenariats publics privés ne sont pas la solution miracle mais plutôt une solution partielle.

Ce sont des montages juridiques complexes qui ne peuvent être utilisés pour tous type de projet notamment dans un domaine comme celui de la Défense.

Il faut les utiliser avec précaution.

Ils permettent à l'Etat de se débarrasser de certaines productions ou prestations qui ne constituent pas le coeur même de la Défense.

La cour des Comptes européennes considère également que les PPP ne sont pas une solution viable à long terme pour la construction d'infrastructures.

L'appel au secteur privé ne doit pas conduire à une privatisation de la Défense qui reste une fonction régaliennne de l'Etat.

Bibliographie

Lois et règlements :

Loi n°2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation de programmation pour la sécurité intérieure LOPSI.

Loi n°2003-73 du 27 janvier 2003 relative à la programmation militaire pour les années 2003 à 2008.

Loi n° 2008-735 du 28 juillet 2008 relative aux contrats de partenariat.

Ordonnance n°2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat.

Ordonnance n°2015-899 du 23 juillet 2015 relatives aux marchés publics.

Jurisprudences :

Conseil constitutionnel n°2008-567 DC du 24 juillet 2008 : le conseil constitutionnel refuse la présomption d'urgence.

Cour Administrative d'appel de Bordeaux n°10BX02109 du 26 juillet 2012

Rapports :

Rapport de la Cour des Comptes de février 2015 « les PPP des collectivités territoriales : des risques à maîtriser ».

Rapport de la Cour des Comptes du 7 février 2018 concernant le projet Balard.

Rapport de la Cour des Comptes européenne sur les PPP.

Rapport de l'ordre des architectes de 2008 sur le projet d'extension de la loi PPP et les risques encourus par son application.

Lignes directrices :

Commission des Communautés européennes, Bruxelles de 30 avril 2004, Livret vert sur les partenariats public privé et le droit communautaire des marchés publics et des concessions.

Encyclopédies :

Encyclopédie des collectivités territoriales, chapitre 1 Statut constitutionnel des Collectivités territoriales, paragraphe 6, Jean Claude DOUENCE, février 2018.

Encyclopédie des collectivités locales, section première l'identification du partenariat public privé.

Revues :

AJ Collectivités territoriales 2012 P.563 « Une collectivité ne peut se contenter d'invoquer la complexité du projet qu'elle envisage pour justifier le recours au contrat de partenariat ».

AJDA 2004 P.1737 « L'ordonnance sur les contrats de partenariat : heureuse innovation ou occasion manquée ».

AJDA 2004 P.328 « Le financement privé des bâtiments de la justice et de la sécurité ».

AJDA 2005 P.591 « L'adaptation des contrats administratifs aux besoins d'investissement immobilier sur le domaine public ».

AJDA 2005 P.2048 « Une incertitude en moins ».

RDI 2003 P.501 « Partenariat public-privé: l'environnement juridique ? ».

Recueil Dalloz 2005 P.319 « Le contrat de partenariat public privé et la réforme de l'achat public ».

Recueil Dalloz 2008 P.2356 « Contrats de partenariat public privé : le réchauffement de la planète juridique ? ».

Recueil Dalloz 2007 P.3084 « Le partenariat public privé en France dans la perspective de la métamorphose de l'intérêt général ».

Internet:

Institut-Entreprise.fr « jusqu'où peut-on privatiser la Défense ? »

senat.fr « des besoins urgents : l'immobilier, les véhicules, la flotte d'hélicoptères »

cairn.fr « le recours aux contrats de partenariat dans la Défense en France »

mines-paristech.fr « les acteurs des PPP »

defense.gouv.fr

ppp.minefi.gouv.fr

legifrance.fr

Annexes

Annexe 1 : Ordonnance du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariats

Annexe 2 : Rapport public annuel 2018 Cour des Comptes « le projet Balard une réussite opérationnelle, un pilotage à renforcer

Annexe 1 : Ordonnance du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat

Ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat.

NOR: ECOX0400035R

Version consolidée au 31 mars 2016

Le Président de la République,

Sur le rapport du Premier ministre et du ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie,

Vu la Constitution, notamment l'article 38 ;

Vu la directive n° 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services ;

Vu le code pénal ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu le code de la santé publique ;

Vu le code du travail ;

Vu le code de justice administrative ;

Vu le code du domaine de l'Etat ;

Vu le code monétaire et financier ;

Vu le code général des impôts ;

Vu la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 modifiée relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'oeuvre privée ;

Vu la loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit, notamment son article 6 ;

Le Conseil d'Etat entendu ;

Le conseil des ministres entendu,

TITRE Ier : CONTRATS DE PARTENARIAT DE L'ÉTAT ET DE SES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS.

Article 1 (abrogé au 1 avril 2016)

Modifié par LOI n°2009-179 du 17 février 2009 - art. 14

Modifié par LOI n°2009-179 du 17 février 2009 - art. 15

Abrogé par ORDONNANCE n°2015-899 du 23 juillet 2015 - art. 102

I. - Le contrat de partenariat est un contrat administratif par lequel l'Etat ou un établissement public de l'Etat confie à un tiers, pour une période déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues, une mission globale ayant pour objet la construction ou la transformation, l'entretien, la maintenance, l'exploitation ou la gestion d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels nécessaires au service public, ainsi que tout ou partie de leur financement à l'exception de toute participation au capital.

Il peut également avoir pour objet tout ou partie de la conception de ces ouvrages, équipements ou biens immatériels ainsi que des prestations de services concourant à l'exercice, par la personne publique, de la mission de service public dont elle est chargée.

II. - Le cocontractant de la personne publique assure la maîtrise d'ouvrage des travaux à réaliser. Après décision de l'Etat, il peut être chargé d'acquérir les biens nécessaires à la réalisation de l'opération, y compris, le cas échéant, par voie d'expropriation.

Il peut se voir céder, avec l'accord du cocontractant concerné, tout ou partie des contrats passés par la personne publique pouvant concourir à l'exécution de sa mission.

La rémunération du cocontractant fait l'objet d'un paiement par la personne publique pendant toute la durée du contrat. Elle est liée à des objectifs de performance assignés au cocontractant.

Le contrat de partenariat peut prévoir un mandat de la personne publique au cocontractant pour encaisser, au nom et pour le compte de la personne publique, le paiement par l'usager final de prestations revenant à cette dernière.

III. - Lorsque la réalisation d'un projet relève simultanément de la compétence de plusieurs personnes publiques, ces dernières peuvent désigner par convention celle d'entre elles qui réalisera l'évaluation préalable, conduira la procédure de passation, signera le contrat et, éventuellement, en suivra l'exécution. Cette convention précise les conditions de ce transfert de compétences et en fixe le terme.

Article 2 (abrogé au 1 avril 2016)

Modifié par LOI n°2008-735 du 28 juillet 2008 - art. 2

Abrogé par ORDONNANCE n°2015-899 du 23 juillet 2015 - art. 102

I. - Les contrats de partenariat donnent lieu à une évaluation préalable, réalisée avec le concours de l'un des organismes experts créés par décret, faisant apparaître les motifs de caractère économique, financier, juridique et administratif qui conduisent la personne publique à engager la procédure de passation d'un tel contrat. Chaque organisme expert élabore, dans son domaine de compétences, une méthodologie

déterminant les critères d'élaboration de cette évaluation dans les conditions fixées par le ministre chargé de l'économie. Cette évaluation comporte une analyse comparative de différentes options, notamment en termes de coût global hors taxes, de partage des risques et de performance, ainsi qu'au regard des préoccupations de développement durable. Lorsqu'il s'agit de faire face à une situation imprévisible, cette évaluation peut être succincte.

II. - Les contrats de partenariat ne peuvent être conclus que si, au regard de l'évaluation, il s'avère :

1° Que, compte tenu de la complexité du projet, la personne publique n'est pas objectivement en mesure de définir seule et à l'avance les moyens techniques répondant à ses besoins ou d'établir le montage financier ou juridique du projet ;

2° Ou bien que le projet présente un caractère d'urgence, lorsqu'il s'agit de rattraper un retard préjudiciable à l'intérêt général affectant la réalisation d'équipements collectifs ou l'exercice d'une mission de service public, quelles que soient les causes de ce retard, ou de faire face à une situation imprévisible ;

3° Ou bien encore que, compte tenu soit des caractéristiques du projet, soit des exigences du service public dont la personne publique est chargée, soit des insuffisances et difficultés observées dans la réalisation de projets comparables, le recours à un tel contrat présente un bilan entre les avantages et les inconvénients plus favorable que ceux d'autres contrats de la commande publique. Le critère du paiement différé ne saurait à lui seul constituer un avantage.

[Dispositions déclarées non conformes à la Constitution par la décision du Conseil constitutionnel n° 2008-567 DC du 24 juillet 2008.]

Article 3 (abrogé au 1 avril 2016)

Modifié par LOI n°2008-735 du 28 juillet 2008 - art. 3

Abrogé par ORDONNANCE n°2015-899 du 23 juillet 2015 - art. 102

La passation d'un contrat de partenariat est soumise aux principes de liberté d'accès, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures. Ces principes permettent d'assurer l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics.

Elle est précédée d'une publicité permettant la présentation de plusieurs offres concurrentes dans des conditions prévues par décret.

Article 4 (abrogé au 1 avril 2016)

Modifié par LOI n°2014-873 du 4 août 2014 - art. 16 (V)

Abrogé par ORDONNANCE n°2015-899 du 23 juillet 2015 - art. 102

Ne peuvent soumissionner à un contrat de partenariat :

- a) Les personnes qui ont fait l'objet, depuis moins de cinq ans, d'une condamnation définitive pour l'une des infractions prévues par les articles 222-38, 222-40, 225-1, 313-1 à 313-3, 314-1 à 314-3, 324-1 à 324-6, 421-2-1, par le deuxième alinéa de l'article 421-5, par l'article 433-1, par le deuxième alinéa de l'article 433-2, par le huitième alinéa de l'article 434-9, par le deuxième alinéa de l'article 434-9-1, par les articles

435-3,435-4,435-9,435-10,441-1 à 441-7, par l'article 441-9, par les articles 445-1 et 450-1 du code pénal et par l'article 1741 du code général des impôts ;

b) Les personnes qui ont fait l'objet, depuis moins de cinq ans, d'une condamnation inscrite au bulletin n° 2 du casier judiciaire pour les infractions mentionnées aux articles L. 1146-1, L. 8221-1, L. 8221-3, L. 8221-5, L. 8231-1, L. 8241-1, L. 8251-1 et L. 8251-2 du code du travail ;

c) Les personnes en état de liquidation judiciaire, admises à une procédure de redressement judiciaire ou ayant fait l'objet de procédures équivalentes régies par un droit étranger ;

d) Les personnes qui, au 31 décembre de l'année précédant celle au cours de laquelle a lieu le lancement de la consultation, n'ont pas souscrit les déclarations leur incombant en matière fiscale et sociale ou n'ont pas acquitté les impôts et cotisations exigibles à cette date. La liste des impôts et cotisations en cause est fixée dans des conditions prévues par décret ;

e) Les personnes condamnées au titre du 5° de l'article 131-39 du code pénal ;

f) Les personnes qui, au 31 décembre de l'année précédant celle au cours de laquelle a lieu le lancement de la consultation, n'ont pas mis en œuvre l'obligation de négociation prévue à l'article L. 2242-5 du code du travail et qui, à la date à laquelle elles soumissionnent, n'ont pas réalisé ou engagé la régularisation de leur situation.

Les dispositions du présent article sont applicables aux personnes morales qui se portent candidates ainsi qu'à celles qui sont membres d'un groupement candidat.

Article 5 (abrogé au 1 avril 2016)

Modifié par LOI n°2008-735 du 28 juillet 2008 - art. 5

Abrogé par ORDONNANCE n°2015-899 du 23 juillet 2015 - art. 102

Les contrats de partenariat peuvent être passés selon les procédures du dialogue compétitif, de l'appel d'offres ou selon une procédure négociée selon les conditions définies à l'article 7.

Si, compte tenu de la complexité du projet et quel que soit le critère d'éligibilité retenu en application de l'article 2 pour fonder le recours au contrat de partenariat, la personne publique est objectivement dans l'impossibilité de définir seule et à l'avance les moyens techniques pouvant répondre à ses besoins ou d'établir le montage financier ou juridique du projet, elle peut recourir au dialogue compétitif dans les conditions prévues au I de l'article 7 de la présente ordonnance. Elle indique le choix de la procédure dans l'avis de publicité.

Si tel n'est pas le cas, elle indique que les candidats admis présenteront une offre dans les conditions prévues au II ou au III du même article 7.

Article 6 (abrogé au 1 avril 2016)

Modifié par LOI n°2008-735 du 28 juillet 2008 - art. 6

Abrogé par ORDONNANCE n°2015-899 du 23 juillet 2015 - art. 102

Le délai entre la date d'envoi de l'avis d'appel public à la concurrence et la date limite de réception des candidatures est d'au moins quarante jours. Il est mentionné dans l'avis d'appel public à la concurrence.

La personne publique établit la liste des entreprises et des groupements d'entreprises ayant soumissionné et qui sont admis à participer au dialogue défini au I de l'article 7 ou aux procédures mentionnées aux II et III du même article en application des critères de sélection des candidatures figurant dans l'avis d'appel public à la concurrence. Le nombre de ces candidats ne peut être inférieur à trois pour les procédures mentionnées aux I et III de l'article 7, et inférieur à cinq pour la procédure mentionnée au II du même article, sous

réserve d'un nombre suffisant de candidats ne se trouvant dans aucun des cas d'exclusion mentionnés à l'article 4 et disposant de capacités professionnelles, techniques et financières appropriées. Sur demande de l'intéressé, la personne publique communique les motifs du rejet d'une candidature.

Article 7 (abrogé au 1 avril 2016)

Modifié par LOI n°2008-735 du 28 juillet 2008 - art. 7

Abrogé par ORDONNANCE n°2015-899 du 23 juillet 2015 - art. 102

I.-Sur la base du programme fonctionnel qu'elle a établi afin de déterminer ses besoins et ses objectifs, la personne publique engage un dialogue avec chacun des candidats, dont l'objet est de définir les moyens techniques et le montage juridique et financier les mieux à même de répondre à ses besoins.

La personne publique peut discuter avec les candidats de tous les aspects du contrat.

Chaque candidat est entendu dans des conditions d'égalité. La personne publique ne peut donner à certains candidats des informations susceptibles de les avantager par rapport à d'autres. Elle ne peut révéler aux autres candidats des solutions proposées ou des informations confidentielles communiquées par un candidat dans le cadre de la discussion sans l'accord de celui-ci.

La personne publique poursuit les discussions avec les candidats jusqu'à ce qu'elle soit en mesure d'identifier la ou les solutions, au besoin après les avoir comparées, qui sont susceptibles de répondre à ses besoins.

Elle peut prévoir que les discussions se déroulent en phases successives au terme desquelles seules sont retenues les propositions répondant le mieux aux critères fixés dans l'avis d'appel public à la concurrence ou dans le règlement de consultation. Le recours à cette possibilité doit avoir été indiqué dans l'avis d'appel public à la concurrence ou dans le règlement de la consultation.

Lorsqu'elle estime que la discussion est arrivée à son terme, la personne publique en informe les candidats qui ont participé à toutes les phases de la consultation. Elle invite les candidats à remettre leur offre finale sur la base de la ou des solutions présentées et spécifiées au cours du dialogue dans un délai qui ne peut être inférieur à un mois. Elle définit les conditions d'exécution du contrat, y compris de celles de ses clauses qui prévoient une évolution, pendant la durée du contrat, des droits et obligations du cocontractant, et, le cas échéant, précise les critères d'attribution du contrat définis dans l'avis d'appel public à la concurrence ou le règlement de la consultation. Elle s'efforce de maintenir jusqu'à ce stade une concurrence réelle.

Ces offres comprennent tous les éléments nécessaires à l'exécution du contrat.

La personne publique peut demander des clarifications, des précisions, des compléments ou des perfectionnements concernant les offres déposées par les candidats ainsi que la confirmation de certains des engagements, notamment financiers, qui y figurent. Cependant, ces demandes ne peuvent avoir pour effet de modifier les éléments fondamentaux de l'offre ou des caractéristiques essentielles du contrat dont la variation est susceptible de fausser la concurrence ou d'avoir un effet discriminatoire .

Il peut être prévu dans l'avis d'appel public à la concurrence ou le règlement de la consultation qu'une prime sera allouée à tous les candidats ou à ceux dont les offres ont été les mieux classées. Lorsque les demandes de la personne publique impliquent un investissement significatif pour les candidats ayant participé au dialogue compétitif, une prime doit leur être versée.

II.-La procédure d'appel d'offres est définie par décret.

III. - Lorsque le montant du contrat à réaliser est inférieur à un seuil fixé par décret, la personne publique peut recourir à une procédure négociée avec publication d'un avis d'appel public à la concurrence. Cette procédure est définie librement par la personne

publique dans le règlement de la consultation, sous réserve du respect des dispositions des articles 3, 4, 6, 8, 9, 10 et 12.

Article 8 (abrogé au 1 avril 2016)

Modifié par LOI n°2008-735 du 28 juillet 2008 - art. 1

Modifié par LOI n°2008-735 du 28 juillet 2008 - art. 8

Abrogé par ORDONNANCE n°2015-899 du 23 juillet 2015 - art. 102

I. - Le contrat est attribué au candidat qui a présenté l'offre économiquement la plus avantageuse, par application des critères définis, en prenant en compte les conclusions de l'étude d'évaluation mentionnée à l'article 2, dans l'avis d'appel public à la concurrence ou le règlement de la consultation et le cas échéant précisés dans les conditions prévues à l'article 7.

Les critères d'attribution sont pondérés. Si la personne publique démontre qu'une telle pondération est objectivement impossible, ils sont hiérarchisés.

Parmi les critères d'attribution, figurent nécessairement le coût global de l'offre, des objectifs de performance définis en fonction de l'objet du contrat, en particulier en matière de développement durable, et la part d'exécution du contrat que le candidat s'engage à confier à des petites et moyennes entreprises et à des artisans. On entend par coût global de l'offre la somme des coûts actualisés générés par la conception, le financement, la construction ou la transformation, l'entretien, la maintenance, l'exploitation ou la gestion d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels, les prestations de services prévus pour la durée du contrat.

La définition des petites et moyennes entreprises est fixée par voie réglementaire.

D'autres critères, en rapport avec l'objet du contrat, peuvent être retenus, notamment la valeur technique et le caractère innovant de l'offre, le délai de réalisation des ouvrages, équipements ou biens immatériels, leur qualité architecturale, esthétique ou fonctionnelle.

II. - Sur demande de la personne publique, le candidat identifié comme ayant remis l'offre la plus avantageuse peut être amené à clarifier des aspects de son offre ou à confirmer les engagements figurant dans celle-ci. Cependant, ces demandes ne peuvent avoir pour effet de modifier des éléments fondamentaux de l'offre ou des caractéristiques essentielles du contrat, dont la variation est susceptible de fausser la concurrence ou d'avoir un effet discriminatoire.

Article 9 (abrogé au 1 avril 2016)

Modifié par Ordonnance n°2009-515 du 7 mai 2009 - art. 22

Abrogé par ORDONNANCE n°2015-899 du 23 juillet 2015 - art. 102

Dès qu'elle a choisi l'attributaire du contrat, la personne publique informe les autres candidats du rejet de leur offre.

En cas de transmission postale, un délai d'au moins seize jours est respecté entre la date à laquelle le courrier portant notification aux candidats de la décision d'attribuer le contrat est envoyé et la date de conclusion du contrat.

En cas de transmission électronique à l'ensemble des candidats, ce délai est réduit à au moins onze jours.

Quand elle renonce à poursuivre la passation du contrat, la personne publique en informe les candidats.

En réponse à une demande écrite d'un candidat évincé, la personne publique indique par écrit dans les quinze jours les motifs du rejet de son offre, les caractéristiques et les avantages relatifs de l'offre retenue ainsi que le nom de l'attributaire du contrat.

Un contrat de partenariat ne peut être signé par l'Etat ou un établissement public doté d'un comptable public qu'après accord de l'autorité administrative dans des conditions fixées par décret, qui apprécie ses conséquences sur les finances publiques et la disponibilité des crédits.

Le contrat est notifié à l'attributaire avant tout commencement d'exécution.

Dans un délai de trente jours à compter de cette notification, la personne publique envoie pour publication un avis d'attribution au Journal officiel de l'Union européenne. Cet avis d'attribution est établi conformément au modèle établi par arrêté du ministre chargé de l'économie.

Une fois signés, les contrats de partenariat et leurs annexes sont communiqués à l'autorité administrative dans des conditions fixées par décret. Les informations et documents communiqués ne sont utilisés qu'à des fins de recensement et d'analyse économique. Les mentions figurant dans ces contrats qui sont couvertes par le secret, notamment en matière industrielle et commerciale, ne peuvent être divulguées.

NOTA :

Ordonnance 2009-515 du 7 mai 2009 art. 25 : Les dispositions de la présente ordonnance sont applicables aux contrats pour lesquels une consultation est engagée à partir du 1er décembre 2009.

Article 10 (abrogé au 1 avril 2016)

Modifié par LOI n°2008-735 du 28 juillet 2008 - art. 10

Abrogé par ORDONNANCE n°2015-899 du 23 juillet 2015 - art. 102

Lorsque la personne publique est saisie d'un projet par une entreprise ou un groupement d'entreprises et qu'elle envisage d'y donner suite en concluant un contrat de partenariat, elle conduit la procédure de passation dans les conditions prévues par les articles 2 à 9 de la présente ordonnance.

Dès lors qu'il ne se trouve dans aucun des cas d'exclusion mentionnés à l'article 4 et qu'il dispose des capacités techniques, professionnelles et financières appropriées, l'auteur du projet est admis à participer aux procédures prévues à l'article 7 de la présente ordonnance.

La communication à la personne publique d'une idée innovante, qui serait suivie du lancement d'une procédure de contrat de partenariat, peut donner lieu au versement d'une prime forfaitaire.

Article 11 (abrogé au 1 avril 2016)

Modifié par LOI n°2008-735 du 28 juillet 2008 - art. 1

Modifié par LOI n°2008-735 du 28 juillet 2008 - art. 11

Abrogé par ORDONNANCE n°2015-899 du 23 juillet 2015 - art. 102

Un contrat de partenariat comporte nécessairement des clauses relatives :

- a) A sa durée ;
- b) Aux conditions dans lesquelles est établi le partage des risques entre la personne publique et son cocontractant ;
- c) Aux objectifs de performance assignés au cocontractant, notamment en ce qui concerne la qualité des prestations de services, la qualité des ouvrages, équipements ou biens immatériels, les conditions dans lesquelles ils sont mis à la disposition de la personne publique, et, le cas échéant, leur niveau de fréquentation ;
- d) A la rémunération du cocontractant, aux conditions dans lesquelles sont pris en compte et distingués, pour son calcul, les coûts d'investissement-qui comprennent en particulier les coûts d'étude et de conception, les coûts annexes à la construction et les frais financiers intercalaires-, les coûts de fonctionnement et les coûts de financement et, le cas

échéant, les recettes que le cocontractant peut être autorisé à se procurer en exploitant le domaine, les ouvrages, équipements ou biens immatériels, à l'occasion d'activités étrangères aux missions de service public de la personne publique et qui ne leur portent pas préjudice, aux motifs et modalités de ses variations pendant la durée du contrat et aux modalités de paiement, notamment aux conditions dans lesquelles, chaque année, les sommes dues par la personne publique à son cocontractant et celles dont celui-ci est redevable au titre de pénalités ou de sanctions font l'objet d'une compensation ;

d bis) Aux conditions dans lesquelles, en application de l'article L. 313-29-1 du code monétaire et financier, la personne publique constate que les investissements ont été réalisés conformément aux prescriptions du contrat ;

e) Aux obligations du cocontractant ayant pour objet de garantir le respect de l'affectation des ouvrages, équipements ou biens immatériels au service public dont la personne publique contractante est chargée et le respect des exigences du service public ;

f) Aux modalités de contrôle par la personne publique de l'exécution du contrat, notamment du respect des objectifs de performance particulièrement en matière de développement durable, ainsi que des conditions dans lesquelles le cocontractant fait appel à d'autres entreprises pour l'exécution du contrat, et notamment des conditions dans lesquelles il respecte son engagement d'attribuer une partie du contrat à des petites et moyennes entreprises et à des artisans.

Le titulaire du contrat de partenariat constitue, à la demande de tout prestataire auquel il est fait appel pour l'exécution du contrat, un cautionnement auprès d'un organisme financier afin de garantir au prestataire qui en fait la demande le paiement des sommes dues. Ces prestations sont payées dans un délai fixé par voie réglementaire ;

g) Aux sanctions et pénalités applicables en cas de manquement à ses obligations, notamment en cas de non-respect des objectifs de performance, de la part du cocontractant ;

h) Aux conditions dans lesquelles il peut être procédé, par avenant ou, faute d'accord, par une décision unilatérale de la personne publique, à la modification de certains aspects du contrat ou à sa résiliation, notamment pour tenir compte de l'évolution des besoins de la personne publique, d'innovations technologiques ou de modifications dans les conditions de financement obtenues par le cocontractant ;

i) Au contrôle qu'exerce la personne publique sur la cession partielle ou totale du contrat ;

j) Aux conditions dans lesquelles, en cas de défaillance du cocontractant, la continuité du service public est assurée, notamment lorsque la résiliation du contrat est prononcée ;

k) Aux conséquences de la fin, anticipée ou non, du contrat, notamment en ce qui concerne la propriété des ouvrages, équipements ou biens immatériels ;

l) Aux modalités de prévention et de règlement des litiges et aux conditions dans lesquelles il peut, le cas échéant, être fait recours à l'arbitrage, avec application de la loi française.

Article 12 (abrogé au 1 avril 2016)

Modifié par LOI n°2008-735 du 28 juillet 2008 - art. 1

Modifié par LOI n°2008-735 du 28 juillet 2008 - art. 12

Abrogé par ORDONNANCE n°2015-899 du 23 juillet 2015 - art. 102

Lorsque tout ou partie de la conception des ouvrages, équipements ou biens immatériels est confiée au cocontractant, les dispositions suivantes sont applicables :

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

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

c) Parmi les critères d'attribution du contrat figure nécessairement la qualité globale des ouvrages, équipements ou biens immatériels.

Lorsque la personne publique ne confie au cocontractant qu'une partie de la conception des ouvrages, elle peut elle-même, par dérogation à la définition de la mission de base figurant au quatrième alinéa de l'article 7 de la loi du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'oeuvre privée, faire appel à une équipe de maîtrise d'oeuvre pour la partie de la conception qu'elle assume.

Article 12-1 (abrogé au 1 avril 2016)

Créé par LOI n°2008-735 du 28 juillet 2008 - art. 13

Abrogé par ORDONNANCE n°2015-899 du 23 juillet 2015 - art. 102

Un rapport annuel établi par le titulaire du contrat de partenariat est adressé à la personne publique afin de permettre le suivi de l'exécution du contrat.

Article 13 (abrogé au 1 avril 2016)

Modifié par LOI n°2008-735 du 28 juillet 2008 - art. 14

Abrogé par ORDONNANCE n°2015-899 du 23 juillet 2015 - art. 102

I. - Lorsque le contrat emporte occupation du domaine public, il vaut autorisation d'occupation de ce domaine pour sa durée. Le titulaire du contrat a, sauf stipulation contraire de ce contrat, des droits réels sur les ouvrages et équipements qu'il réalise. Ces droits lui confèrent les prérogatives et obligations du propriétaire, dans les conditions et les limites définies par les clauses du contrat ayant pour objet de garantir l'intégrité et l'affectation du domaine public.

Si le titulaire du contrat est autorisé à valoriser une partie du domaine de la personne publique dans le cadre du contrat de partenariat, cette dernière procède, s'il y a lieu, à une délimitation des biens appartenant au domaine public. La personne publique peut autoriser le titulaire à consentir des baux dans les conditions du droit privé, en particulier des baux à construction ou des baux emphytéotiques, pour les biens qui appartiennent au domaine privé, et à y constituer tous types de droits réels à durée limitée. L'accord de la personne publique doit être expressément formulé pour chacun des baux consentis au titulaire du contrat de partenariat. Avec l'accord de la personne publique, ces baux ou droits peuvent être consentis pour une durée excédant celle du contrat de partenariat.

II. - (Paragraphe modificateur).

TITRE II : CONTRATS DE PARTENARIAT DES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET DE LEURS ÉTABLISSEMENTS PUBLICS.

Article 14

A modifié les dispositions suivantes :

Modifie Code général des collectivités territoriales - art. L1311-4-1 (M)

Crée Code général des collectivités territoriales - art. L1414-1 (V)

Crée Code général des collectivités territoriales - art. L1414-10 (M)

Crée Code général des collectivités territoriales - art. L1414-11 (V)

Crée Code général des collectivités territoriales - art. L1414-12 (V)

Crée Code général des collectivités territoriales - art. L1414-13 (V)

Crée Code général des collectivités territoriales - art. L1414-14 (V)

Crée Code général des collectivités territoriales - art. L1414-15 (VT)

Crée Code général des collectivités territoriales - art. L1414-16 (V)

Crée Code général des collectivités territoriales - art. L1414-2 (V)
Crée Code général des collectivités territoriales - art. L1414-3 (V)
Crée Code général des collectivités territoriales - art. L1414-4 (M)
Crée Code général des collectivités territoriales - art. L1414-5 (V)
Crée Code général des collectivités territoriales - art. L1414-6 (V)
Crée Code général des collectivités territoriales - art. L1414-7 (V)
Crée Code général des collectivités territoriales - art. L1414-8 (VT)
Crée Code général des collectivités territoriales - art. L1414-9 (V)

Article 15

A modifié les dispositions suivantes :

Modifie Code général des collectivités territoriales - art. L1413-1 (M)

Article 16

A modifié les dispositions suivantes :

Modifie Code général des collectivités territoriales - art. L2131-2 (M)

Modifie Code général des collectivités territoriales - art. L3131-2 (M)

Modifie Code général des collectivités territoriales - art. L4141-2 (M)

Article 17

A modifié les dispositions suivantes :

Modifie Code général des collectivités territoriales - art. L2313-1 (M)

Article 18

A modifié les dispositions suivantes :

Crée Code général des collectivités territoriales - art. L1615-12 (V)

TITRE III : DISPOSITIONS DIVERSES.

Article 19 (abrogé au 1 avril 2016)

Modifié par Ordonnance n°2010-177 du 23 février 2010 - art. 5

Abrogé par ORDONNANCE n°2015-899 du 23 juillet 2015 - art. 102

Le titre Ier et les articles 25-1, 26 et 27 de la présente ordonnance sont applicables aux établissements publics de santé et aux structures de coopération sanitaire dotées de la personnalité morale publique ainsi qu'aux organismes de droit privé ou public mentionnés à l'article L. 124-4 du code de la sécurité sociale. Toutefois les dispositions du sixième alinéa de l'article 9 ne sont pas applicables aux organismes mentionnés à l'article L. 124-4 du code de la sécurité sociale.

Le chapitre III de la loi n° 2008-735 du 28 juillet 2008 relative aux contrats de partenariat leur est également applicable.

Article 20

A modifié les dispositions suivantes :

Modifie Code de la santé publique - art. L6143-1 (M)

Article 21

A modifié les dispositions suivantes :
Modifie Code de justice administrative. - art. L554-5 (M)
Modifie Code de la santé publique - art. L6145-6 (M)

Article 22

A modifié les dispositions suivantes :
Modifie Code de la santé publique - art. L6148-2 (M)

Article 23

A modifié les dispositions suivantes :
Modifie Code de la santé publique - art. L6148-4 (V)

Article 24

A modifié les dispositions suivantes :
Modifie Code de la santé publique - art. L6148-6 (Ab)

Article 25 (abrogé au 1 avril 2016)

Modifié par LOI n°2009-179 du 17 février 2009 - art. 16
Abrogé par ORDONNANCE n°2015-899 du 23 juillet 2015 - art. 102
Le titre Ier ainsi que les articles 25-1, 26 et 27 de la présente ordonnance sont applicables aux pouvoirs adjudicateurs mentionnés aux 1° et 4° du I de l'article 3 de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics, aux entités adjudicatrices mentionnées à l'article 4 de ladite ordonnance ainsi qu'aux groupements d'intérêt public. Toutefois, le quatrième alinéa de l'article 9 de la présente ordonnance ne leur est pas applicable.
Le chapitre III de la loi n° 2008-735 du 28 juillet 2008 relative aux contrats de partenariat leur est également applicable.
[Dispositions déclarées non conformes à la Constitution par la décision du Conseil constitutionnel n° 2008-567 DC du 24 juillet 2008.]

Pour les contrats d'un montant égal ou supérieur à un seuil défini par décret, les entités adjudicatrices mentionnées à l'article 4 de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 précitée peuvent également recourir à la procédure négociée avec mise en concurrence préalable précédée d'un appel public à la concurrence, dans les conditions définies par le décret en Conseil d'Etat mentionné à l'article 12 de ladite ordonnance pour les entités adjudicatrices.

Lorsque le montant du contrat est inférieur au seuil mentionné à l'alinéa précédent, ces entités adjudicatrices peuvent recourir à la procédure négociée prévue au III de l'article 7 de la présente ordonnance.

Article 25-1 (abrogé au 1 avril 2016)

Modifié par LOI n°2009-179 du 17 février 2009 - art. 17

Abrogé par ORDONNANCE n°2015-899 du 23 juillet 2015 - art. 102

Afin d'établir la neutralité entre les différentes options en matière de commande publique, les projets éligibles à des subventions, redevances et autres participations financières, lorsqu'ils sont réalisés sous le régime de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, sont éligibles aux mêmes subventions, redevances et autres participations financières lorsqu'ils sont réalisés sous le régime de la présente ordonnance.

Les modalités et l'échéancier de versement de ces subventions, redevances et autres participations financières peuvent être adaptés à la durée du contrat de partenariat.

Article 26

A modifié les dispositions suivantes :

Modifie CODE GENERAL DES IMPOTS, CGI. - art. 1382 (M)

Article 27

A modifié les dispositions suivantes :

Article 28

A modifié les dispositions suivantes :

Crée Code monétaire et financier - art. L313-29-1 (M)

Article 29 (abrogé au 1 avril 2016)

Modifié par LOI n°2014-873 du 4 août 2014 - art. 77 (V)

Abrogé par ORDONNANCE n°2015-899 du 23 juillet 2015 - art. 102

La présente ordonnance est applicable à Mayotte sous réserve des adaptations suivantes :

1° Au b de l'article 4, les références : "L. 1146-1, L. 8221-1, L. 8221-3, L. 8221-5, L. 8231-1, L. 8241-1, L. 8251-1 et L. 8251-2 du code du travail" sont remplacées par les références : "L. 046-1, L. 124-1, L. 124-3, L. 312-1, L. 312-2 et L. 330-5 du code du travail applicable à Mayotte" ;

2° L'article L. 2131-2 du code général des collectivités territoriales est complété par un alinéa ainsi rédigé :

"A Mayotte, les dispositions visées à l'article L. 2572-13 sont applicables aux actes mentionnés au 4° du présent article. ;

3° Dans le a de l'article 4 et le chapitre IV du titre Ier du livre IV de la première partie du même code, après les mots : "du code général des impôts, sont insérés les mots : "applicable à Mayotte" ;

4° Dans l'article L. 6148-4 du code de la santé publique, les mots : "celles mentionnées à l'article L. 6148-2, ainsi que les contrats de partenariat conclus en application du titre Ier de l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 respectent, lorsqu'ils sont remplacés par les mots : "ainsi que celles mentionnées à l'article L. 6148-2 respectent, lorsqu'elles."

Article 29-1 (abrogé au 1 avril 2016)

Modifié par LOI n°2014-873 du 4 août 2014 - art. 77 (V)

Abrogé par ORDONNANCE n°2015-899 du 23 juillet 2015 - art. 102

Les articles 1er à 8, les premier à septième alinéas de l'article 9, les articles 10 à 13, 19, 25 et 25-1 sont applicables, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna, aux contrats de partenariat conclus par l'Etat et ses établissements publics, sous réserve des adaptations suivantes.

Au a de l'article 4, les mots : " et par l'article 1741 du code général des impôts " sont remplacés, pour son application en Nouvelle-Calédonie, par les mots : " et par le 6° du II de l'article 745-13 du code monétaire et financier " ; pour son application en Polynésie française, par les mots : " et par le 6° du II de l'article 755-13 du code monétaire et financier " ; et, pour son application dans les îles Wallis et Futuna, par les mots : " et par le 4° du II de l'article 765-13 du code monétaire et financier ".

Au b du même article, les mots : " , d'une condamnation inscrite au bulletin n° 2 du casier judiciaire pour les infractions mentionnées aux articles L. 1146-1, L. 8221-1, L. 8221-3, L. 8221-5, L. 8231-1, L. 8241-1, L. 8251-1 et L. 8251-2 du code du travail " sont remplacés par les mots : " , d'une condamnation inscrite au bulletin n° 2 du casier judiciaire pour les infractions en matière de travail dissimulé, d'emploi illégal d'étranger et de marchandage définies par la législation localement applicable "

A la première phrase du premier alinéa de l'article 25, les références : " les articles 25-1, 26 et 27 " sont remplacées par la référence : " l'article 25-1 " et après les mots : " marchés publics ", sont insérés les mots : " applicable localement " ;

Le deuxième alinéa du même article est supprimé.

Article 30 (abrogé au 1 avril 2016)

Abrogé par ORDONNANCE n°2015-899 du 23 juillet 2015 - art. 102

Le Premier ministre, le ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, le garde des sceaux, ministre de la justice, la ministre de la défense, le ministre de la santé et de la protection sociale, le ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer, le ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat et le ministre de la culture et de la communication sont responsables, chacun en ce qui le concerne, de l'application de la présente ordonnance, qui sera publiée au Journal officiel de la République française.

Par le Président de la République :

Jacques Chirac

Le Premier ministre,

Jean-Pierre Raffarin

Le ministre d'Etat, ministre de l'économie,

Le recours aux PPP au sein de la Défense Nationale

des finances et de l'industrie,

Nicolas Sarkozy

Le ministre de l'intérieur,

de la sécurité intérieure

et des libertés locales,

Dominique de Villepin

Le garde des sceaux, ministre de la justice,

Dominique Perben

La ministre de la défense,

Michèle Alliot-Marie

Le ministre de la santé

et de la protection sociale,

Philippe Douste-Blazy

Le ministre de l'équipement, des transports,

de l'aménagement du territoire,

du tourisme et de la mer,

Gilles de Robien

Le ministre de la fonction publique

et de la réforme de l'Etat,

Renaud Dutreil

Le ministre de la culture

et de la communication,

Renaud Donnedieu de Vabres

Annexe 2 : Rapport de la Cour des Comptes sur le Projet Balard

Le projet « Balard » : une réussite opérationnelle, un pilotage à renforcer

PRÉSENTATION

Le projet de regrouper sur le site de Balard l'ensemble des états- majors et des organismes centraux du ministère des armées a été décidé à la fin de l'année 2007 sous la double impulsion de la réorganisation du ministère et de la révision générale des politiques publiques (RGPP).

Le site choisi, propriété de l'État, est situé au sud du XV^{ème} arrondissement de Paris. Il est constitué d'une parcelle Est (8,6 ha), d'une parcelle Ouest (5 ha) et d'une parcelle complémentaire appelée « Corne



Rapport public annuel 2018 – février 2018

L'utilisation des parcelles Est et Ouest dans le cadre du projet a permis l'accueil de 9 500 agents du ministère des armées, jusque- là localisés sur 12 implantations différentes.

Le partenariat public-privé a été retenu après une instruction rapide. La conduite du dialogue compétitif, préalable au contrat, et celle du pilotage du projet dans la phase précédant l'emménagement, ont été efficaces tout en mettant en évidence les risques propres à ce type de projet.

La signature du contrat de partenariat a eu lieu le 30 mai 2011, avec le groupement OPALE²⁵¹. Par ce document, l'État a externalisé, pour une période de trente ans, les missions de conception, de construction et de rénovation, de financement de l'investissement et d'exploitation du site, pour un coût cumulé évalué à 4,3 Md€ (2010).

Le choix du PPP a été adopté faute de moyens budgétaires pour financer ce projet complexe (I). Bien conduit dans l'ensemble, le projet Balard ne respecte toutefois pas sa feuille de route financière (II). Si la réussite opérationnelle est au rendez-vous, le pilotage à venir de l'ensemble doit être renforcé (III).

I - Le partenariat public privé : un outil adopté, faute de moyens budgétaires, pour financer un projet complexe

A - Un projet structurant et une décision rapide

Le projet d'un regroupement, sur le site de Balard, a été envisagé pour la première fois lors d'un conseil de défense tenu en juillet 2007, puis dans un rapport d'octobre 2007 chargé de faire des propositions dans le cadre de la RGPP.

Ce projet visait, d'une part, à concentrer sur un seul et même site les centres de décision du ministère jusqu'alors disséminés sur une douzaine d'emprises situées à Paris et en banlieue parisienne - l'état-major des armées (EMA), ceux des trois armées (Terre, Air, Mer), la délégation

²⁵¹ Le groupement OPALE est principalement constitué des sociétés Bouygues Bâtiment Île-de-France, Thalès et Sodexo.

générale pour l'armement (DGA) et les directions et services du secrétariat général pour l'administration (SGA). Il visait, d'autre part, à regrouper autour d'un pôle opérationnel l'ensemble des capacités qui permettent d'anticiper, planifier et conduire les opérations au premier rang desquels le centre de

planification et de conduite des opérations (CPCO) en les dotant des outils les plus modernes.

L'objectif était multiple. Il s'agissait tout d'abord d'améliorer la cohérence et l'efficacité du ministère des armées dont l'organisation et les missions ont évolué au cours du temps. Ainsi, une série de décrets en 2005, 2009 et 2013 avait affirmé la prééminence du chef d'état-major des armées et rééquilibré les attributions au sein du ministère des armées au bénéfice du secrétaire général pour l'administration (SGA), responsable fonctionnel unique pour les finances et les ressources humaines. Parallèlement, la volonté de renforcer la coordination entre la direction générale de l'armement (DGA) et les armées conduisait à souhaiter le rapprochement géographique de ces entités.

Le projet visait par ailleurs à moderniser les conditions de travail du personnel, logé dans des bâtiments vieillissants, voire vétustes, à l'entretien coûteux, et peu à même de donner les nouvelles garanties de sécurité.

Dans le contexte de la RGPP, il fallait également optimiser les moyens consacrés au soutien en mutualisant ou en externalisant un certain nombre de fonctions.

Il s'agissait enfin de mieux gérer l'immobilier du ministère en profitant de la concentration des effectifs à Balard pour céder la plupart des emprises parisiennes du ministère, dont certaines avaient une localisation très attractive et aisément valorisable, comme celles de l'Hôtel de l'artillerie, ou encore de l'îlot Saint-Germain.

Le choix de Balard en novembre 2007 comme site d'accueil du nouveau ministère s'est imposé après une courte phase d'étude préalable. Les autres hypothèses de localisation sur d'autres terrains du ministère ont été, en effet, abandonnées à l'issue d'études sommaires : le site de Vincennes, ceux d'Arcueil et des Loges, situé à Saint-Germain-en-Laye ont été écartés faute d'un potentiel de construction adapté ou en raison de leur éloignement.

Cette rapidité dans la prise de décision est confirmée par les conclusions rapprochées des deux premiers conseils de modernisation des politiques publiques : le 12 décembre 2007, le premier conseil décidait en effet « le lancement d'une étude de faisabilité du regroupement de l'ensemble de l'administration centrale, dans un format resserré, sur le site de Balard et la cession des immeubles libérés » ; moins de quatre mois plus tard, soit le

4 avril 2008, il était considéré que « l'étude de faisabilité financière et urbanistique [était] terminée, que le projet [apparaissait] faisable et souhaitable ». Son lancement était ainsi programmé pour septembre 2008 afin que le nouveau siège du ministère des armées soit opérationnel dès 2013.



Le site de Balard

Source : Cour des comptes

Composé d'un ensemble de terrains situés au sud du XV^{ème} arrondissement de Paris, bien relié aux emprises que le ministère des armées entendait conserver, ce site permettait d'envisager des constructions nouvelles qui, avec les bâtiments existants, pouvaient accueillir 10 000 personnes de l'administration centrale. Par ailleurs, l'espace disponible était suffisamment vaste pour envisager la valorisation d'une parcelle de trois hectares située à l'ouest de l'emprise, dite « Corne Ouest », pouvant contribuer au financement du projet.

B - Le choix du partenariat public privé

Une dizaine d'études et d'analyses préalables ont été réalisées par les services du secrétaire général de l'administration (SGA), le contrôle général des armées (CGA), ou dans le cadre de contrats d'assistance à maîtrise d'ouvrage.

Ces études ont été menées à la fois pour s'assurer de l'équilibre financier du projet et pour arrêter la formule contractuelle la plus efficace.

Rapport public annuel 2018 – février 2018
Cour des comptes - www.ccomptes.fr - @Courdescomptes

LE PROJET « BALARD » : UNE RÉUSSITE OPÉRATIONNELLE, UN 319 PILOTAGE À RENFORCER

Un moment envisagé, un montage consistait pour le ministère à percevoir en anticipation le produit de cession des emprises abandonnées et à réaliser de façon concomitante les travaux nécessaires sur le site de Balard tout en maintenant ses personnels de façon transitoire dans les implantations vendues. Il a été abandonné dès 2008, cette option ayant été jugée insatisfaisante en raison des risques majeurs encourus en termes de calendrier et de la valorisation insuffisante des emprises.

Le ministère a pris conscience qu'il ne disposerait pas des ressources budgétaires nécessaires à la réalisation du projet Balard, ce qui a très vite rendu caduques les options « classiques » telles que la maîtrise d'ouvrage publique (MOP), ou encore celle de la « conception-réalisation- maintenance », qui ne permet aucun étalement du paiement.

L'étude d'aide à la décision de juin 2008 et l'évaluation préalable de janvier 2009 ont ainsi préconisé d'opter pour la formule du contrat de partenariat public-privé, toutes deux invoquant la complexité du projet. Au regard des conditions de recours au PPP alors fixées par l'ordonnance du 17 juin 2004 modifiée par la loi du 28 juillet 2008, ce critère était, du reste, le seul recevable.

Cette complexité recouvrait trois dimensions : une dimension technique tout d'abord, dans la mesure où les ouvrages à réaliser ou à réhabiliter s'annonçaient multiples, de caractère particulier étant donné leur spécificité « défense », et où le séquençage des différentes phases de construction devait s'accommoder d'une occupation partielle du site ; une dimension fonctionnelle ensuite, étant donné le vaste périmètre et l'ampleur des prestations externalisées, ou encore l'exigence de haute qualité environnementale et de performance énergétique des bâtiments ; enfin, une dimension financière, avec le projet de valoriser une partie de la parcelle du site appelée « la Corne Ouest », pour diminuer le coût global de l'opération.

Les contraintes imposées par les missions du ministère des armées étaient en effet atypiques. À titre d'exemple, la partie centrale de la parcelle Ouest – soit le cœur du ministère - obéit à des normes de sécurité élevées (résistance à tout type d'intrusion et d'attaque, capacité à durer dans l'isolement, insubmersibilité des locaux, etc.).

Par ailleurs, les réseaux et équipements informatiques forment un ensemble très dense et sophistiqué, comprenant les systèmes d'information et de communication tant administratifs qu'opérationnels.

L'ensemble des prestations plus classiques, comme les réseaux de chaleur, le traitement des eaux usées, le gardiennage, ou l'alimentation,

Rapport public annuel 2018 – février 2018
Cour des comptes - www.ccomptes.fr - @Courdescomptes

320 COUR DES COMPTES

doivent également prendre en compte cet environnement particulier du ministère.

Enfin, le gain de temps attendu dans le calendrier de réalisation a également contribué à privilégier le PPP dans la mesure où il permettait une meilleure intégration entre la partie « bâtimentaire » et les services. Il permettait en outre un étalement des paiements.

L'étude d'aide à la décision et l'évaluation préalable montrent le souci de justifier ce critère, indispensable pour fonder en droit le recours à un contrat de partenariat.

II - Une opération bien conduite mais qui ne respecte pas sa feuille de route financière

Les modalités de conduite de l'opération ont permis de négocier le contrat puis de piloter sa réalisation de manière à parvenir à un résultat opérationnel jugé satisfaisant par le ministère des armées. En instituant une entité *ad hoc* de pilotage de haut niveau, placée auprès du ministre, le ministère des armées a su s'organiser de manière adéquate pour conduire l'opération, en dépit de certaines faiblesses.

A - Une conduite de projet non exempte de faiblesses

Dès la mi-2008, il a été décidé, pour réaliser le projet, de constituer une structure de projet ad hoc rattachée directement au ministre : la délégation pour le regroupement des états-majors et services centraux du ministère des armées (DRESA). Indépendante des trois «grands subordonnés » du ministère des armées²⁵², elle a été placée sous la responsabilité d'une personnalité choisie sur des critères de compétence en matière de projets de grande ampleur, intégrant les problématiques de l'immobilier comme celles des systèmes d'information.

Doté d'une lettre de mission claire, le délégué a constitué une mission d'une douzaine de personnes tout en s'appuyant également sur les compétences disponibles au sein du ministère des armées. Placé sous

²⁵² Le chef d'état-major des armées, le délégué général pour l'armement et le secrétaire général pour l'administration.

Rapport public annuel 2018 – février 2018
Cour des comptes - www.ccomptes.fr - @Courdescomptes

LE PROJET « BALARD » : UNE RÉUSSITE OPÉRATIONNELLE, UN 321 PILOTAGE À RENFORCER

l'autorité directe du ministre et de son cabinet, il pouvait ainsi solliciter rapidement les arbitrages nécessaires et agir de manière plus efficace.

En parallèle, le secrétaire général pour l'administration a été désigné représentant du pouvoir adjudicateur : cette spécificité visait à permettre à ce dernier d'assurer, par anticipation, la continuité du projet une fois celui-ci entré dans la phase postérieure de gestion administrative.

La DRESA a été chargée, en liaison avec les états-majors, les directions et les services centraux du ministère, et sur la base des orientations arrêtées par le ministère des armées, de définir le programme fonctionnel du projet.

Cette organisation s'est révélée efficace quant à sa double capacité, d'une part, à arbitrer ou à faire arbitrer les décisions internes au ministère des armées et, d'autre part, à s'imposer face au groupement retenu pour le contrat de partenariat.

Une fois la structure de la DRESA en place, la procédure de sélection pouvait commencer.

Une comitologie particulière a été instituée pour conduire le dialogue compétitif. Neuf commissions techniques spécialisées ont ainsi été chargées de l'analyse et de la notation des offres, chacune dans son domaine de compétence, sans jamais s'interdire de recourir, en tant que de besoin, à une assistance à maîtrise d'ouvrage extérieure. Par ailleurs, une commission veillait au dialogue avec les candidats. Une autre s'assurait de l'évaluation et du classement des offres sur la base des notations transmises par les commissions spécialisées.

Cette gouvernance a été bien structurée. À l'issue d'un appel d'offres qui s'est déroulé normalement et pour lequel trois opérateurs avaient fait acte de candidature²⁵³, tous admis à concourir, la commission d'évaluation a proposé au SGA de retenir OPALE dont l'offre était la mieux disante.

Toutefois l'opération ne s'est pas déroulée sans dysfonctionnements ni réserves, pendant la période de négociation, de construction et d'aménagement des locaux.

Ainsi, en janvier 2009, soit avant le début du dialogue compétitif, la DRESA a rencontré, à titre exploratoire, les trois principales entreprises de bâtiments et travaux publics françaises qui ont, par la suite, été candidates

²⁵³ Les candidatures étaient respectivement menées par Eiffage, Vinci et Bouygues Bâtiment Île-de-France.

Rapport public annuel 2018 – février 2018
Cour des comptes - www.ccomptes.fr - @Courdescomptes

322 COUR DES COMPTES

à la réalisation du projet. Tous les contacts avec ces entreprises ont cessé en mars 2009.

Bien que, selon le ministère des armées, ces entretiens aient eu pour but de s'assurer du réalisme et de la faisabilité du projet, il reste que les principes de la commande publique impliquent une stricte égalité de traitement des candidats et prohibent ce type de contacts exploratoires.

Par ailleurs, l'intervention, au cours de cette procédure, d'un grand nombre de services, de directions et d'entreprises extérieures, nécessaire pour mobiliser une large palette d'expertises, a eu l'inconvénient majeur d'accroître le risque de divulgation d'informations. Ainsi au cours de la procédure de dialogue compétitif, des documents relatifs aux offres des candidats ont été dérobés donnant ultérieurement lieu à l'ouverture d'une information judiciaire.

Des difficultés dans la mise en œuvre des bonnes pratiques ont également pu être relevées dans la phase de construction.

Ainsi, une opération de dépollution a entraîné des coûts supplémentaires de 13 M€ HT. À cette occasion, le ministère des armées n'a pas activé la garantie de parfait achèvement incluse pourtant dans les marchés initiaux avant de demander un complément de travaux. Le ministère des armées a ainsi préféré supporter un double paiement que les dispositions contractuelles lui permettaient d'éviter, plutôt que prendre des risques sur le calendrier du chantier. Par ailleurs, de nombreuses demandes de modification de la part du ministère ont entraîné des coûts complémentaires, notamment pendant la période d'aménagement dite de « micro-zoning ». Au total, ces événements ont conduit à un coût cumulé de 90 M€.

En outre, la mise à disposition des bâtiments de la parcelle Ouest le 28 février 2015 s'est accompagnée d'un nombre important de réserves dont 95 % ont toutefois été rapidement résolues. Au 28 février 2016, 1 600 d'entre elles n'étaient pas levées, et 160 contestées par OPALE, pour un montant de pénalités qui, en septembre 2017, faisait toujours l'objet d'échanges entre le groupement et le ministère.

Enfin, la mise en place des systèmes d'information et de communication a nécessité une forte mobilisation des services du ministère lui-même. La direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information (DIRISI) a dû ainsi renforcer son dispositif de vérification et s'est placée en position de co-piloter les opérations. 500 agents supplémentaires ont dû être mobilisés. Le coût de ce renforcement n'a, à ce jour, été ni calculé ni reporté sur le prestataire.

Rapport public annuel 2018 – février 2018
Cour des comptes - www.ccomptes.fr - @Courdescomptes

LE PROJET « BALARD » : UNE RÉUSSITE OPÉRATIONNELLE, UN 323 PILOTAGE À RENFORCER

Toutefois, malgré ces réserves, le bâtiment a été livré avec un faible retard de calendrier principalement dû à des difficultés avec la ville de Paris. Les dérapages du coût de la construction sont restés relativement contenus et inférieurs à 7 % du coût total des investissements (bâtiments et SIC).

B - Les objectifs d'équilibre financier de l'opération ne sont pas respectés à ce stade

L'opération de regroupement à Balard reposait sur l'hypothèse que le coût serait intégralement supporté par le ministère des armées. Les économies générées par l'opération devaient permettre de financer cette dernière. En cas de dérapage, il s'engageait à couvrir les coûts supplémentaires par redéploiement de ses propres crédits. L'analyse financière du contrat de partenariat montre que cette contrainte initiale n'a pas été respectée; le ministère a dû bénéficier de ressources supplémentaires pour équilibrer le plan de financement du contrat.

Par ailleurs, les économies effectivement réalisées en cours d'exécution du contrat sont insuffisantes.

A contrario, le ministère des armées a profité du contexte financier favorable pour réaliser des économies substantielles sur le coût de financement du contrat de partenariat public privé signé avec le groupement OPALE.

Enfin, si l'on cherche à reconstituer le coût global du regroupement au-delà de celui du seul contrat, il faut également prendre en compte des dépenses

connexes. Sans qu'on puisse parler de surcoût par rapport au coût du contrat, le coût global devrait approcher, selon l'estimation de la Cour, 5,8 Md€.

1 - Un montage financier qui ne correspond pas aux objectifs initialement définis

Le contrat porte sur une période de 30 ans et prévoit le versement par le ministère des armées d'une redevance pendant toute la période en

Rapport public annuel 2018 – février 2018
Cour des comptes - www.ccomptes.fr - @Courdescomptes

324 COUR DES COMPTES

contrepartie du service fourni.²⁵⁴ Compte tenu des délais observés dans la phase de construction, il s'achèvera en 2041. À son terme, l'ensemble des ouvrages reviendra en pleine propriété à l'État. Le contrat prévoit par ailleurs qu'OPALE constitue des provisions afin de financer les travaux éventuellement nécessaires pour assurer la bonne qualité des ouvrages lors du transfert de propriété au terme du contrat.

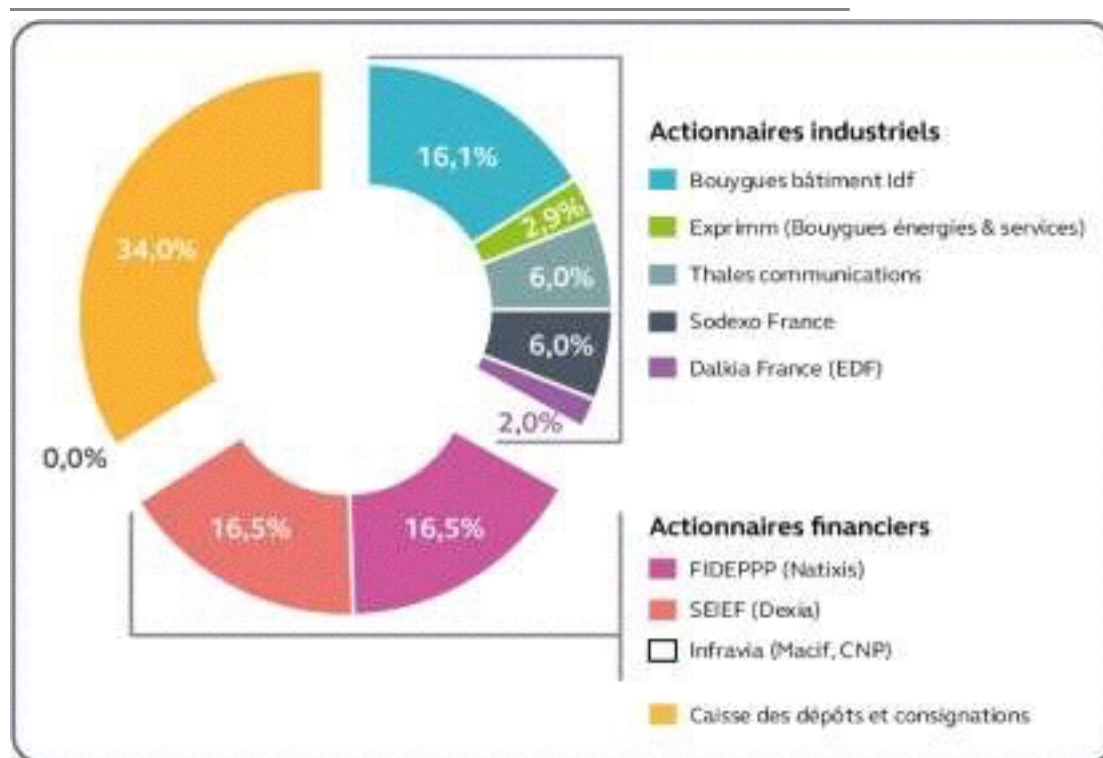
Graphique n° 1 : actionnariat initial de la société titulaire du contrat de partenariat (Opale)

Source : Annexe 18 du contrat de partenariat- Ministère des armées

Afin de faire face au coût du contrat de partenariat, les ministres des armées et du budget ont établi et validé, en février 2011, au terme du dialogue compétitif, un tableau de financement qui aurait dû acter l'autofinancement du contrat de partenariat par le ministère des armées.

²⁵⁴ Cette redevance tient compte de la valorisation de la Corne Ouest qui a représenté 220 M€ sous forme d'un bail à construction d'une durée de 60 ans. Versée en amont des travaux, cette somme a diminué d'autant le besoin de préfinancement des investissements.

Rapport public annuel 2018 – février 2018
Cour des comptes - www.ccomptes.fr - @Courdescomptes



LE PROJET « BALARD » : UNE RÉUSSITE OPÉRATIONNELLE, UN 325 PILOTAGE À RENFORCER

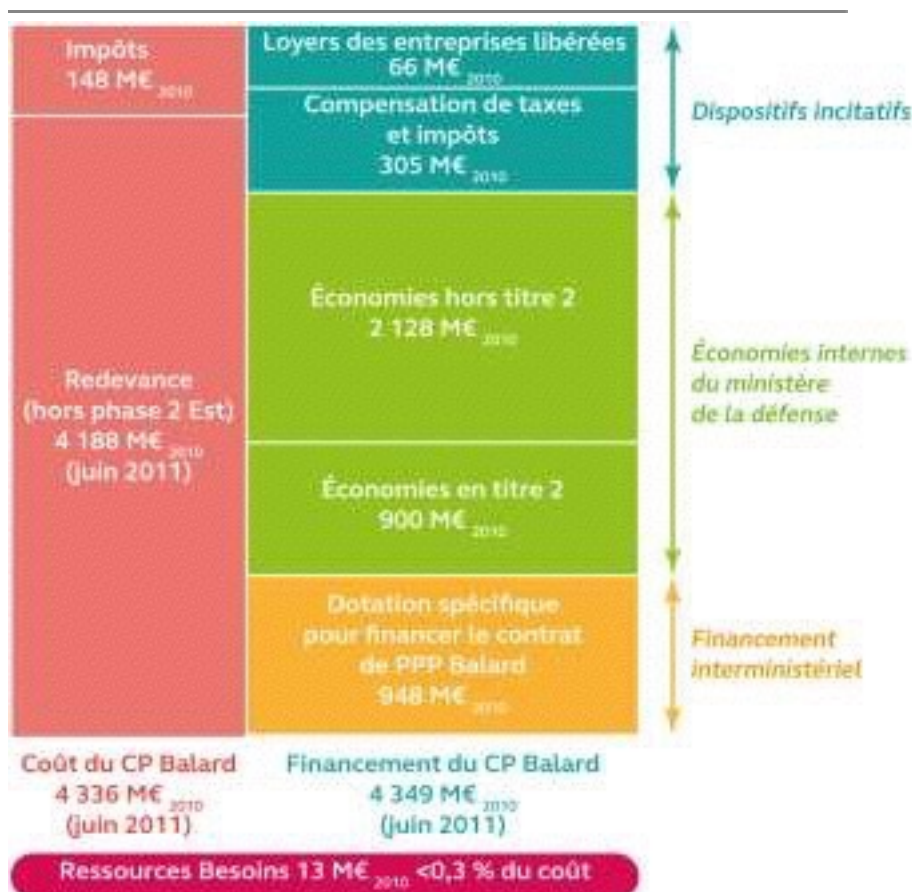
Schéma n° 2 : Les ressources nécessaires au financement du projet Balard

*Note : * Compensation de taxes et impôts : elle correspond aux impôts et taxes acquittés par le ministère des armées au titre des emprises libérées. **Économies hors titre 2 : économies de fonctionnement évaluées par le ministère au titre de la réduction des coûts de soutien en régie ***Économies de titre 2 : économies de coûts de personnel, évaluées par le ministère au titre de la réduction du soutien en régie ****Dotation spécifique Balard : dotation budgétaire annuelle récurrente, inscrite au plan de financement du contrat de partenariat.*

Source : Cour des comptes à partir de données du ministère des armées

Ainsi que le montre le récapitulatif financier ci-dessus, les principes initiaux – l'autofinancement du projet par le ministère des armées, les ressources affectées au paiement qui devaient provenir des économies réalisées – n'ont pas été respectés :

- le besoin total de financement (4,3 Md€ 2010) représente une redevance annuelle moyenne de 143 M€/an ;
- les économies internes au ministère des armées sont estimées à environ 110 M€/an dans le plan de financement et ne permettent pas de financer le contrat (elles représentent 2 128 M€ hors Titre 2 et 900 M€ en Titre 2) ;



Rapport public annuel 2018 – février 2018
 Cour des comptes - www.ccomptes.fr - @Courdescomptes

326 COUR DES COMPTES

- une dotation budgétaire spécifique pour un montant approchant 948 M€ sur la durée du contrat (33 M€/an), a dû être inscrite afin de contribuer à hauteur de 22 % au financement global.

Il faut toutefois relever que, si le ministère des armées avait pu mettre en œuvre la totalité du schéma de cessions des emprises que Balard devait permettre de libérer et si le produit de ces cessions avait pu être affecté au projet Balard au lieu de servir *in fine* au financement des équipements, le besoin de financement budgétaire aurait été moins important : les trois principales emprises parisiennes libérées ont été cédées pour un montant total de 360,65 M€.

Tableau n° 1 : principales emprises parisiennes dont la cession était envisagée en lien avec le projet Balard

* décision de transfert gratuit au centre des monuments nationaux

Source : Cour des comptes à partir des données du ministère des armées

2 - Des économies réalisées inférieures à celles prévues dans le plan de financement

S'il est aujourd'hui prématuré de se prononcer sur l'équilibre global du projet au terme du contrat, un premier bilan de la capacité du ministère des armées à le financer, à la mi-2017, laisse présager des difficultés futures.

Les économies réalisées sont moindres que celles prévues dans le plan de financement présenté ci-dessus à la fois au titre du fonctionnement et des dépenses de personnel.

Entre 2012 et 2017, le manque de financement au titre des économies de fonctionnement a atteint 18 M€ (7,5 % des ressources attendues). Ce manque résulte d'une évaluation excessive des économies réalisables au moment du plan de financement et des charges afférentes au maintien de troupes à l'îlot Saint-Germain.

Par ailleurs, le manque de financement au titre des économies de charges de personnel a atteint 32 M€ (24 % des ressources attendues). Alors que l'objectif de réduction d'effectifs de soutien était de 1 363 équivalents temps plein (ETP), la réduction n'a porté que sur 655 ETP.

Deux causes expliquent cet écart et laissent présager des difficultés du ministère des armées pour atteindre ces objectifs d'économies. D'une part, le ministère envisageait la suppression de 409 ETP par mise à disposition remboursée de personnels auprès du titulaire du contrat. Or, l'annexe au contrat de partenariat précisait la base d'un engagement de 125 postes, et, en décembre 2017, seuls deux agents sont encore dans les effectifs de SODEXO, sur les 12 qui avaient rejoint le titulaire du contrat. D'autre part, l'état-major des armées et la direction générale de l'armement ont suspendu, à partir de 2015, leurs efforts de réduction des personnels dans un contexte de renforcement des effectifs globaux du ministère des armées pour faire face à la menace terroriste.

Le manque à gagner en termes d'économies a été, pour l'instant, couvert par redéploiement de crédits internes à la mission Défense.

3 - Des gains substantiels sur le refinancement

Le taux de financement du contrat de partenariat était évalué à 5,04 % en janvier 2011, soit un chiffre significativement supérieur à celui de l'obligation assimilable du Trésor à 30 ans qui atteignait alors 3,98 %.

Ce coût du financement restait estimatif dans la mesure où le contrat permettait au ministère de décider du moment où seraient fixés les taux de crédits définitifs ainsi que de négocier un refinancement si les conditions de marché devenaient plus favorables.

La baisse continue des taux de crédits après 2011 a permis au ministère de faire jouer ces clauses à son avantage. La fixation des taux de crédits entre octobre 2013 et avril 2015 a permis une économie de 145,6 M€ HT courants sur le coût de financement. En mars 2017, le refinancement de la dette a permis un gain supplémentaire de 42,3 M€ HT courants.

In fine, et après déduction des coûts des conseils, près de 185 M€ HT courants d'économies ont été réalisées sur le coût du financement par rapport à l'évaluation initiale de 918 M€ (soit 20 %).

Rapport public annuel 2018 – février 2018
Cour des comptes - www.ccomptes.fr - @Courdescomptes

328 COUR DES COMPTES

4 - Une absence d'évaluation du coût global par le ministère

Les études préalables avaient toutes conforté l'hypothèse d'économies attendues grâce au regroupement, les gains espérés du resserrement de l'administration centrale devant l'emporter sur le coût de la redevance dont devrait s'acquitter le ministère au bénéfice du détenteur du contrat. Ces économies reposaient en particulier sur une prévision de réduction des effectifs affectés au soutien en régie. Ces estimations, qui étaient déterminantes pour mesurer les économies générées par le projet de regroupement, ont été à plusieurs reprises revues à la baisse, ce qui explique l'impasse constatée aujourd'hui.

La Cour a reconstitué le coût global du regroupement à partir des évaluations réalisées par le ministère pour chaque opération.

Cette reconstitution aboutit à un coût total de 5810 M€. On notera, en particulier, le surcoût de 990 M€ résultant du soutien conservé en régie et un montant de 355 M€ correspondant à des investissements supplémentaires. Ce montant de 5,8 Md€ ne prend pas en compte les gains effectués sur les opérations de refinancement.

Rapport public annuel 2018 – février 2018
Cour des comptes - www.ccomptes.fr - @Courdescomptes

LE PROJET « BALARD » : UNE RÉUSSITE OPÉRATIONNELLE, UN 329 PILOTAGE À RENFORCER

III - Une réussite opérationnelle mais un pilotage à venir plus incertain

A - Une réussite opérationnelle

L'engagement d'OPALE et le pilotage de la DRESO ont permis d'aboutir à la livraison des bâtiments de la parcelle Ouest le 28 février 2015. L'opération de construction a ainsi été menée à bien en moins de quatre années, conformément à la programmation.

Les travaux de Balard se sont étalés jusqu'à la mi-2015. L'inauguration officielle a eu lieu le 5 novembre 2015 en présence du Président de la République. Les emménagements ont été organisés par étapes, essentiellement entre mars 2015 et fin 2016.

Au terme de l'année 2017, le regroupement devrait avoir vu l'arrivée du commandement des opérations spéciales et de la totalité de la direction du renseignement militaire qui viennent renforcer le pôle opérationnel. Il est, de plus, désormais, prévu que le commandement pour les opérations interarmées, basé à Creil, intègre également Balard, mouvement qui devrait accroître les synergies déjà constatées par le personnel des différents états-majors, très satisfaits de la modernité du nouveau centre de planification et de conduite des opérations (CPCO).

Cependant, l'emménagement n'a pas encore produit l'ensemble des bénéfices attendus du fait de l'absence du ministre et de son cabinet, demeurés rue Saint Dominique.

Les principales phases du regroupement de l'ensemble des services sont considérées comme une réussite opérationnelle par le ministère des armées. Il a en effet pu maintenir à tout moment ses capacités opérationnelles alors même que ses principaux centres de commandement étaient totalement renouvelés.

Si le personnel civil et militaire a pu être dérouté, lors de l'emménagement, par la découverte de son nouvel environnement et par les inconvénients liés à la poursuite des travaux qui ne seront achevés en totalité qu'en 2018, cette phase a été surmontée.

Sur la parcelle Ouest, de nombreux agents ont ainsi découvert un bâtiment sobre et moderne dont le fonctionnement était radicalement différent de celui de leurs anciennes implantations. Les automatismes sont nombreux, gérant notamment les lumières, les stores, la température ou les accès. Les références

retenues pour les réglages généraux ou des déclenchements intempestifs de ces automatismes ont également pu dérouter les premiers occupants du site. Les termes du contrat ne permettent pas les facilités qu'autorisaient les anciens modes de gestion et toute demande doit passer par un portail informatique dont la lourdeur a pu désorienter les agents.

Sur la parcelle Est, par nécessité, les travaux ont été réalisés en site occupé, ce qui a engendré des déménagements successifs et des nuisances pour les agents.

D'une manière générale, la gêne temporaire la plus visible a concerné les accès au site, en particulier pour les visiteurs. La concomitance de l'externalisation du contrôle des accès, de la mise en service du système de gestion des droits d'accès et des problèmes de branchement des postes téléphoniques en cours d'emménagement a conduit à des files d'attentes très perceptibles et considérées comme peu acceptables. Le phénomène s'est résorbé par la suite.

Les premières enquêtes de satisfaction ont été progressivement diligentées au fur et à mesure des emménagements et de la levée des réserves. Elles ont permis d'établir des références pour le suivi de la performance du contrat. Leurs résultats sont bons à l'image d'un taux de satisfaction de 85 % pour la première enquête du service restauration. L'enquête relative aux conditions de travail et de vie sur le site de Balard, réalisée au printemps 2016, a affiché un taux de satisfaction globale de 80 % (53 % des 8 300 usagers avaient répondu).

Civils et militaires soulignent désormais la fonctionnalité des locaux, le gain de temps et les synergies importantes nées du rapprochement des différents états-majors, des directions et des services.

B - Un pilotage à renforcer

L'organisation mise en place en 2008 pour piloter le projet Balard s'est maintenue jusqu'à l'emménagement. Une organisation administrative classique en charge de l'exécution courante du contrat, rattachée au secrétariat général pour l'administration et non plus directement au ministre lui a alors succédé.

Au quotidien, la gestion du contrat relève désormais de la sous-direction « Balard » (SDBA) au sein du service parisien de soutien de l'administration centrale (SPAC), lui-même placé sous l'autorité du secrétaire général pour l'administration. Le pilotage stratégique est, lui, confié à un « Conseil supérieur de Balard », regroupant notamment les grands subordonnés qui représentent les principaux « clients » du site tandis que de multiples services interviennent dans les différents champs du contrat.

Ce fonctionnement est aujourd'hui à reconsidérer, à la fois pour clarifier les relations entre OPALE et le ministère, et pour que le pilotage de l'ensemble bénéficie d'un positionnement adéquat.

1 - Clarifier les relations entre OPALE et le ministère des armées afin de revenir à une gestion plus conforme aux termes du contrat

La sous-direction Balard tend aujourd'hui à effectuer une série de contrôles qui devraient relever de l'opérateur. La maîtrise des différents partenaires (dans les domaines de la restauration, de l'entretien, de l'énergie, etc.) nécessite la mobilisation d'un nombre important d'agents du ministère.

Par ailleurs, alors qu'OPALE est contractuellement engagée, lorsque le montant prévisionnel d'une modification est supérieur à 5 M€ HT, à ouvrir une procédure de publicité et de mise en concurrence pour la réalisation des travaux, la Cour constate que 18 accords ou avenants et 97 fiches modificatives, dont plusieurs ont, individuellement, dépassé ce seuil, ont été formalisés sans que cette clause de mise en concurrence ait été appliquée. et sans que le ministère n'en ait exigé la mise en œuvre. Il est regrettable que le ministère des armées n'ait pas activé cette clause qui aurait pu lui procurer des économies significatives.

Ce déséquilibre dans la relation entre le titulaire du contrat et le ministère constitue un des axes d'amélioration de la gestion de cette opération, ainsi que l'avait d'ailleurs déjà recommandé le contrôle général des armées. Il convient que le ministère demande à Opale de mieux exercer son contrôle de terrain pour qu'il puisse se recentrer sur une supervision plus stratégique.

2 - Mieux assurer le pilotage de Balard à haut niveau

À côté de la sous-direction Balard, interviennent de multiples services qui interagissent tant avec la société Opale et ses membres qu'avec les différentes entités du ministère : la direction centrale du service d'infrastructure de la défense (DCSID pour le pilotage des travaux immobiliers, la direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information (DIRISI) pour les investissements et de l'exploitation des systèmes d'information et de communication, le Commandant militaire d'ilot (COMILI) pour les aspects concernant la sécurité du site et diverses directions du SGA. Ce foisonnement d'intervenants a conduit à la conclusion de protocoles entre services et à la mise en place d'une comitologie lourde au sommet de laquelle on trouve le Conseil supérieur de Balard, organe collégial de haut niveau.

Ce mode d'organisation lourd et complexe ne semble pas approprié à la mise en œuvre, dans la durée, d'un pilotage économe et efficace.

Les éléments relevés par la Cour n'apportent en effet pas l'assurance que cette organisation foisonnante permette de coordonner les demandes des différents donneurs d'ordre internes, d'éviter des modifications fréquentes et coûteuses en ayant une capacité d'arbitrage suffisante, en particulier envers les demandes opérationnelles, et d'avoir la maîtrise de l'ensemble des relations avec les partenaires.

Il apparaît dès lors à la Cour que le ministère devrait mettre en place, dans la durée, une cellule de pilotage de haut niveau en mesure d'orienter et de contrôler l'action des différents intervenants, comme c'était le cas lors de la première phase du PPP.

Pour gérer dans la durée un contrat nécessairement évolutif, limiter les dérives de coûts, et assurer qu'en 2042, le transfert des bâtiments à l'État se fasse dans un état neuf conformément aux prescriptions du contrat, le retour à une organisation de type « projet » coiffée par une personnalité rapportant au ministre est souhaitable.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le projet Balard s'inscrit dans une dynamique de réformes et de rationalisation de l'organisation et du fonctionnement des services centraux du ministère des armées.

La procédure de type contrat de partenariat a été retenue autant pour des raisons argumentées d'efficacité économique qu'en raison de contraintes budgétaires et d'une opportunité conjoncturelle liée à la révision générale des politiques publiques.

Le principal point positif à retenir est l'organisation de la procédure : elle a été correctement préparée et conduite de telle manière que la définition des besoins, le choix du titulaire, la négociation financière et le pilotage de la réalisation des ouvrages donnent matière à satisfaction du point de vue de la puissance publique.

Cette conduite n'est toutefois pas exempte de critiques et certains aspects font l'objet de procédures pénales en cours.

Par ailleurs, le principe de l'équilibre financier de l'opération n'a pas été respecté et des crédits supplémentaires ont été nécessaires. Les économies réalisées se sont en outre révélées inférieures à celles qui étaient prévues. De plus, le coût global du regroupement, si l'on intègre les coûts du contrat et ceux

des dépenses connexes hors contrat, devrait approcher, selon l'estimation de la Cour, 5,8 Md€.

Le principal risque identifié porte sur l'avenir du pilotage du contrat de partenariat par le ministère des armées. L'affaiblissement progressif et continu du niveau de responsabilité du pilote est un mauvais signal. Les surcoûts constatés en raison de l'évolution des demandes des grands utilisateurs en sont un autre symptôme. Des réactions fortes du ministère des armées sont attendues sur ces points.

Ainsi, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. mettre en place, comme dans la phase de construction, un pilotage de Balard en mode projet et en confier la direction à une personnalité rendant compte directement au ministre ;*

- 2. réaliser les économies de soutien attendues du regroupement sur le site de Balard.*

Rapport public annuel 2018 – février 2018
Cour des comptes - www.ccomptes.fr - @Courdescomptes

Rapport public annuel 2018 – février 2018
Cour des comptes - www.ccomptes.fr - @Courdescomptes

Réponses

Réponse de la ministre des armées 336

Réponse du ministre de l'action et des comptes publics 341

Réponse du directeur général de la société Opale Défense..... 342

Rapport public annuel 2018 – février 2018
Cour des comptes - www.ccomptes.fr - @Courdescomptes

336 COUR DES COMPTES

RÉPONSE DE LA MINISTRE DES ARMÉES

Comme le souligne la Cour, l'étude d'aide à la décision de juin 2008 et l'évaluation préalable de janvier 2009 ont préconisé d'opter pour la formule du contrat de partenariat public-privé au regard de la complexité globale du projet.

Cependant, d'autres considérations ont également été prises en compte pour le choix de ce mode de passation du contrat, tout particulièrement la maîtrise des délais et des coûts.

Ainsi, malgré son ampleur et sa complexité, le projet a pu être réalisé dans des délais proches de ce qui figurait au contrat, le retard constaté étant principalement lié au décalage dans la délivrance du permis de construire à la suite du recours déposé par la ville de Paris et à la découverte d'amiante dans les bâtiments à rénover. Le coût total a par ailleurs été globalement maîtrisé.

La Cour recommande de réaliser les économies de soutien attendues du regroupement sur le site de Balard.

A ce titre, elle observe qu'entre 2012 et 2017, le manque de financement au titre des économies de fonctionnement a atteint 18 M€, et résulte d'une évaluation excessive des économies réalisables au moment du plan de financement et des charges afférentes au maintien de troupes à l'îlot Saint-Germain.

Je précise qu'au regard du calendrier prévu dans le schéma de financement initial (date de cession : 2014), la cession de l'îlot Saint-Germain a effectivement été décalée dans le temps, du fait notamment de l'échec de la procédure de vente en bloc des emprises parisiennes ou d'appels d'offres infructueux, conduisant à reporter une partie des économies de soutien initialement programmées. Cette cession, génératrice d'économies, devrait, sur la base des dernières prévisions connues, intervenir en 2018.

Dans un contexte post-attentats qui a amené le ministère à réviser en partie sa posture stratégique sur le site de la capitale, un tel décalage a permis toutefois de bénéficier de conditions d'hébergement très favorables pour les militaires engagés dans les opérations et missions intérieures, produisant in fine une économie certaine pour le ministère.

S'agissant du manque de financement au titre des économies de charges de personnel, dès la décision de 2011 entérinant le déménagement des divers sites parisiens vers Balard, des déflations ont été réalisées dans l'ensemble des services.

La déflation initiale de -1 363 postes a été réduite lors des travaux successifs de programmation budgétaire. Ces réductions ont abouti à une déflation réelle de 642 postes pour la période de 2015 à 2018.

Enfin, le dispositif de mise à disposition remboursée de personnel auprès du titulaire du contrat, fondé exclusivement sur la base du volontariat, n'a effectivement pas donné les résultats escomptés. Toutefois, il convient de noter que les 403 équivalents temps plein (ETP) ont effectivement disparu du soutien soit par des départs naturels, des non renouvellements de contrat ou des réaffectations sur d'autres emplois.

La Cour demande une clarification des relations entre OPALE et le ministère des armées, afin de revenir à une gestion plus conforme aux termes du contrat.

Sur ce point, le rapport relève que « La sous-direction Balard tend aujourd'hui à effectuer une série de contrôles qui devraient relever de l'opérateur. La maîtrise des différents partenaires (dans les domaines de la restauration, de l'entretien, de l'énergie etc.) nécessite la mobilisation d'un nombre important de clients du ministère. ».

Le contrat de partenariat public-privé étant fondé sur une obligation de résultat sur toutes les fonctions d'exploitation et de maintenance confiées à Opale pour une durée de trente ans, le respect de cette obligation ne peut s'effectuer que par le biais de contrôles récurrents effectués par des agents spécialisés et indépendants du titulaire. Par ailleurs, la mesure de la performance, imposée contractuellement au ministère, repose aussi sur des contrôles réguliers qui incombent à la sous-direction Balard. Les équipes actuelles de cette dernière sont justement dimensionnées pour répondre à ces obligations contractuelles, vingt-cinq personnes étant affectées directement aux contrôles des prestations (restauration, hébergement, suivi des travaux, prestations MCO, etc.), ce qui, compte tenu de l'ampleur du contrat et du site, ne paraît pas constituer « un nombre important d'agents du ministère ». Ce dimensionnement ne permet que de se concentrer sur le contrôle de l'obligation de résultat et le calcul de la performance, sans chercher à se substituer aux propres contrôles que le titulaire effectue. Les frontières et les interfaces entre les contrôles du ministère et ceux du titulaire sont clairement encadrées et répondent à une logique purement contractuelle.

La Cour recommande, par ailleurs, de mettre en place, comme dans la phase de construction, un pilotage de Balard en mode projet et d'en confier la direction à une personnalité rendant compte directement au ministre, en s'inspirant du modèle antérieur de la délégation au regroupement des états-majors et services centraux du ministère de la défense (DRESA).

Si ce modèle d'organisation a fait la preuve de son efficacité, il s'inscrivait dans la logique de la gestion d'un projet d'investissement majeur. Aujourd'hui, la problématique de Balard est désormais celle de l'exploitation quotidienne d'un site qui accueille près de 10 000 personnes, 17 000 postes informatiques, 15 000 locaux répartis sur 320 000 m² de bâtiments et 5 hectares d'espaces verts.

En charge du soutien de l'administration centrale, il est légitime que le service parisien du soutien de l'administration centrale (SPAC) du secrétariat général pour l'administration (SGA) exerce cette responsabilité afin de pouvoir délivrer une qualité de soutien optimale au profit d'une administration centrale présente également sur les sites d'Arcueil et de Vanves. Une organisation spécifique a été mise en place, notamment en positionnant des antennes de la direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information de la défense (DIRISI) et du service d'infrastructure de la défense (SID), directement sous l'autorité fonctionnelle de la sous-direction Balard du SPAC en charge du pilotage du contrat.

Les remontées des contraintes du site et les aspirations des usagers et des organisations sont analysées par ces antennes, sous couvert d'une concertation et d'une validation avec la sous-direction Balard, et traitées en interface avec Opale.

Ce fonctionnement de type « matriciel », qui permet de mutualiser les compétences, peut s'appuyer sur des protocoles entre services, qui n'ont pour objectif que de clarifier les attendus, les devoirs et les responsabilités de chacun et d'éviter les conflits de compétences, positifs ou négatifs.

L'arbitrage des besoins est réalisé par subsidiarité au niveau de la sous-direction Balard. La volumétrie des travaux d'adaptation constatée par la Cour doit être analysée dans le contexte d'un emménagement réalisé en 2015, sous une forte contrainte opérationnelle, par des services qui ont connu de multiples réorganisations depuis la signature du contrat en 2011. Cette volumétrie, éminemment conjoncturelle, se réduit déjà pour atteindre un niveau compatible avec les besoins récurrents de l'administration centrale du ministère.

Dès lors, ce qui apparaît à la Cour comme un « foisonnement d'intervenants » n'est en fait que le reflet d'une professionnalisation au plus proche des besoins et des contraintes, mise en place au sein du ministère, et adaptée à la multitude des acteurs et des usagers présents sur le site.

Les exigences de fonctionnement inhérentes à la nature des activités pratiquées par les entités implantées sur le site, qui évoluent régulièrement au fil des réformes et des transformations de leur environnement, sont nécessairement à prendre en compte dans les décisions de gestion et d'adaptation du site. En conséquence, une concertation entre les grands subordonnés est à organiser préalablement aux arbitrages et à l'orientation des opérateurs chargés de les mettre en œuvre, quelle que soit l'organisation retenue pour la gestion du site.

Le conseil supérieur de Balard (CSB), placé sous l'autorité du directeur adjoint du cabinet du ministre, en charge de la gouvernance, demeure l'instance d'arbitrage ultime, pour les problématiques Balard, entre les trois grands subordonnés du ministre. Il recouvre l'ensemble des aspects de gouvernance du site, mais ne voit remonter que les problématiques relevant de son niveau, la comitologie subalterne jouant le rôle de filtre et permettant, selon le principe de subsidiarité, un arbitrage successif mais à juste niveau des demandes des organismes du ministère et questions contractuelles pouvant se présenter.

Cette organisation garantit l'association de chaque grand subordonné aux décisions prises, tant en matière de pilotage des opérateurs que d'évolutions du site. Elle permet dans le même temps au SPAC de disposer d'orientations validées à haut niveau. De plus, le secrétaire général pour l'administration est responsable personnellement devant le ministre de la bonne exécution du contrat.

Par ailleurs, au-delà des constats et recommandations que suscite le projet Balard, je souhaite insister sur deux aspects de ce projet, parfois insuffisamment mis en avant et qui portent sur la conduite de cette opération et sur ses résultats.

La manœuvre de regroupement s'est avérée lourde, complexe, quasi « millimétrée ». Elle a nécessité un important travail de préparation et de planification pour laquelle l'ensemble des services concernés a mis en place un dialogue continu avec la DRESA. Une organisation spécifique aux armées, directions et services a également été mise en place pour le déménagement.

Les principaux défis à relever étaient :

- la tenue du calendrier qui, jusqu'au dernier moment, emportait le risque de ne pouvoir être tenu ;

- la protection du site, en particulier l'aspect « protection du secret », comportant notamment l'homologation des locaux « abritant » à mettre aux normes et le transfert au détenteur de la responsabilité de ces locaux ; l'information à délivrer à chaque agent sur les conditions, modalités et calendrier de son propre déménagement.

Il s'agissait aussi et surtout de garantir au ministre et au chef d'état-major des armées (CEMA) que ce mouvement serait réalisé sans rupture dans l'exercice de leurs responsabilités, en particulier, dans le domaine des opérations. C'est la raison pour laquelle le déménagement vers le pôle opérationnel de Balard a été mené comme une véritable opération, avec une bascule de poste de commandement ordonnée par le CEMA une fois que le succès de la manœuvre était garanti.

Enfin, la co-localisation des grands subordonnés du ministre et des directions et services d'administration centrale améliore l'exercice de leurs responsabilités tout en augmentant la fluidité des interactions de haut niveau.

Les états-majors, directions et services se sont adaptés rapidement à ce nouvel environnement et bénéficient aujourd'hui de ce rapprochement : processus fluides, qualité des échanges, réseaux et systèmes d'information modernes, cet ensemble constitue une réelle mise en cohérence du commandement des armées.

Le regroupement sur Balard s'est traduit pour les armées, directions et services par un rapprochement fonctionnel par plateaux, favorisant les interactions des entités agissant dans les mêmes domaines et par une amélioration fonctionnelle du domaine des opérations par la création du pôle opérationnel.

Avec le site de Balard, la France s'est dotée d'un outil de planification et de conduite des opérations cohérent, moderne, efficace et répondant aux impératifs opérationnels actuels et futurs.

Deux ans après l'arrivée à Balard, les conditions de vie et de travail sur le site satisfont le personnel et permettent aux autorités du commandement des armées d'exercer pleinement leurs missions.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

J'ai pris connaissance avec intérêt de votre insertion au rapport public annuel 2018 relatif au regroupement des états-majors et des organismes centraux du ministère des Armées sur le site de Balard. Je souscris pleinement à vos recommandations visant à réaliser des économies de soutien attendues du regroupement sur le site de Balard, mais souhaite néanmoins formuler quelques remarques.

En premier lieu, vous indiquez à juste titre que le recours à un partenariat public-privé (PPP) pour construire l'ensemble de Balard s'est justifié pour contourner une contrainte budgétaire. Il conviendrait à ce titre de rappeler que l'article 75 de l'ordonnance n°2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics dispose que « Le critère du paiement différé ne saurait à lui seul constituer un avantage » et que l'argument ne serait plus aussi valable aujourd'hui. Vous indiquez au demeurant que la renégociation du taux d'intérêt de ce PPP a conduit à ramener le coût du financement à un niveau proche de celui auquel aurait emprunté l'État : il serait souhaitable de pouvoir disposer d'éléments détaillés de ce calcul.

En second lieu, vous exposez l'ensemble des clauses contractuelles dont aurait pu bénéficier l'administration dans l'exécution du contrat qui n'ont pas été activées. Une conclusion générale pourrait en être tirée sur l'asymétrie du rapport de force entre l'État, voire les personnes publiques dans leur ensemble, et les titulaires des marchés dans la conduite d'opérations aussi complexes que des PPP.

Enfin, il est vrai que le PPP de Balard a plutôt bien fonctionné, à ce stade, par rapport à d'autres exemples de marchés passés selon ce mode dérogatoire de commande publique. Il serait ainsi certainement utile que les bonnes pratiques déployées par le ministère des Armées, qui sont reproductibles ou duplicables dans d'autres administrations, soient précisées afin de tirer le meilleur profit de cette expérience.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA SOCIÉTÉ OPALE DÉFENSE

Ce rapport appelle peu de remarques. Il reflète bien les choix qui ont été faits et les réalisations effectives du contrat de Partenariat Public Privé, notamment pour rendre cet outil opérationnel.

Un point mérite néanmoins d'être précisé. En effet, il est question de mobilisation de 500 agents supplémentaires de la DIRISI.

La présence de la DIRISI sur le site était prévue et continue actuellement. Le nombre d'agents affiché pour la DIRISI est sans doute excessif. Il laisse entendre qu'elle a pallié certains manques de THALES. Or les rôles de ces deux acteurs majeurs des Système d'information et de commandement (SIC) étaient bien définis et complémentaires. Ils ne peuvent pas s'investir en lieu et place de l'autre. Il n'y a pas entre eux de redondance : ni en termes de compétence, ni dans les tâches.
