

# LA COMMANDE PUBLIQUE APPLIQUÉE AUX METIERS DU FACILITIES MANAGEMENT

Réflexions des professionnels du FM  
sur les contrats de partenariat public - privé

LA  
COMMANDE PUBLIQUE  
APPLIQUÉE AUX METIERS  
DU FACILITIES MANAGEMENT

Réflexions des professionnels du FM  
sur les contrats de partenariat public - privé

# SOMMAIRE

PRÉFACE	06
SYNTHÈSE	08
1 . FACILITIES MANAGEMENT ET COMMANDE PUBLIQUE	10
1.1 Typologie des prestations	10
1.2 Les procédures de commande publique	12
Les Marchés Publics	12
Les Contrats de Partenariat (CDP) et les contrats assimilés, BEA, BEH, LOA, AOT (CPA)	12
Les Délégations de Services Publics (DSP)	14
1.3 Les catégories d'acheteurs concernés	15
Par le Code des Marchés Publics	15
Par les CPA	15
Par les DSP	15
1.4 Les démarches, les procédures d'achat et les types de contrats	16
Code des Marchés Publics	16
CPA	18
Délégations de Service Public	18
2 . LES CONTRATS DE PARTENARIAT MOTEURS DE LA COMMANDE PUBLIQUE POUR LE FM ?	19
2.1 Taille des marchés	21
3 . INTÉRÊT ET DIFFICULTÉS DES CONTRATS DE PARTENARIAT	29
3.1 Points clés	29
3.1.1 Comment s'organisent les intervenants ?	29
3.1.2 Quelles durées, quelles évolutions ?	32
3.1.3 Analyser, partager et maîtriser les risques	34
3.1.4 Les coûts commerciaux et de développement	35
3.2 Points de vigilance	36
3.2.1 La précision des services attendus	36
3.2.2 L'implication dans les tours de table	37
3.2.3 Le choix des partenaires en groupement	38
3.2.4 La variation de périmètre	38
3.2.5 La variation des prix	38
3.2.6 Le transfert de personnel	39
3.2.7 L'engrenage des pénalités et des « clauses abusives »	39
3.2.8 La « transparence » du GER	40
3.2.9 Le dialogue compétitif : mythes et réalités	40
3.2.10 Le market test	42
3.2.11 La particularité des « recettes complémentaires »	42
FICHES DOCUMENTAIRES	43
1. Périmètre, évolutions, renégociations, benchmark, market-test	43
Périmètre	47
Renégociations, benchmark, market-test	47
2. Risques, indicateurs et pénalités	49
Risques	49
Indicateurs	55
Pénalités	58
3. Contrat et interfaces	61
5 . LA COMMISSION « COMMANDE PUBLIQUE » RÔLE ET COMPOSITION	62
6 . GLOSSAIRE / RÉFÉRENCES DOCUMENTAIRES	62

Ce livret marque la volonté du SYPEMI, fortement engagé sur le terrain des contrats de partenariat, de transmettre ses réflexions face aux contraintes nouvelles et aux difficultés inédites auxquelles ses membres ont été confrontés lors de leurs premières expériences.

Elaboré collectivement par la « Commission Commande Publique » du SYPEMI, il est l'expression de professionnels du Facilities Management soucieux de faire partager à leurs pairs une expérience pratique. Ni juridique, ni financier, ni guide d'application de la législation en matière de contrats, cette réflexion ambitieuse cependant d'appuyer une évolution rapide des pratiques pour que ce marché, jugé très prometteur, quitte le domaine de l'expérimentation et entre dans sa phase de maturité. Les défauts de jeunesse ne sont pas encore tous éliminés et les bonnes pratiques restent à banaliser. Les professionnels devront en particulier affiner encore la sûreté de leurs études de risques, leur capacité à maîtriser la mesure et la communication permanente des résultats et la conduite du dialogue avec leurs multiples interlocuteurs dans le nouveau mode de relations qu'instaure le partenariat. Le processus de progrès et d'innovation initialisé par ces nouveaux contrats dans les domaines juridique, financier et technique est indéniablement en marche. La spécification des niveaux de services, la traçabilité des résultats, les systèmes d'amélioration continue, les outils de communication et d'information se généraliseront et se banaliseront, poussant ceux qui en font encore un avantage concurrentiel à une nouvelle vague d'innovation.

Certes, les compétiteurs ne jouent pas à armes égales. Le ressenti des diverses catégories d'entreprises et leurs stratégies vis-à-vis de ce nouveau marché différent selon leur taille et leur appartenance. Par exemple, leur force de résistance à des exigences excessives de certains donneurs d'ordre s'avère quelquefois insuffisante, les contraignant ainsi à l'acceptation ultime de clauses déraisonnablement pénalisantes!

On attend beaucoup que le marché des collectivités locales s'ouvre sur le champ des bâtiments publics et des services supports associés, permettant ainsi aux PME régionales de participer plus largement en répondant à des contrats d'ampleur moindre que les contrats nationaux mais en misant sur leurs atouts locaux dans un environnement moins risqué. La crainte que l'expérience acquise par les lauréats des grands contrats ne leur confère une position monopolistique s'en trouverait de ce fait très amoindrie.

La loi en préparation indique que les contrats de partenariats ne seront plus réservés aux seuls cas complexes ou urgents, mais à tous ceux dont, bilan à l'appui, on aura pu montrer que cette procédure est plus avantageuse pour la collectivité que toute autre. Gageons que cette ouverture aura des répercussions sensibles sur le nombre d'opérations, notamment dans les collectivités territoriales.

Dans un esprit didactique et sans parti pris, cet éclairage se veut profitable pour tous : les PME qui cherchent à pénétrer ce marché, les donneurs d'ordres, les conseils et les partenaires techniques et financiers des consortiums.

Les prestations de Facilities Management (FM) font partie de la nomenclature européenne des activités, en dépit des usages de la commande publique française qui ignore encore trop ce concept. Les marchés de services, dans lesquels elles tiennent une place importante, représentent plus du quart des commandes annuelles de la Nation. Les appels d'offres passés selon les modalités du nouveau Code des Marchés Publics restent la procédure majoritaire pour les prestations multitechniques et multiservices.

Des appels d'offres de prestations étendues de FM apparaissent progressivement dans les services de l'Etat et ses démembrements. L'évolution des savoir-faire des offreurs de prestations de FM et leurs efforts de démonstration de l'efficacité de l'offre globale ouvre parallèlement la réflexion des donneurs d'ordre.

Les délégations de service public (DSP), dont les concessions de réseaux d'eau et de chaleur, sont depuis longtemps des contrats globaux dans lesquels les prestations de services et de maintenance soutiennent l'activité rémunérée par les usagers.

Les contrats de partenariat et assimilés (CPA), en vigueur en France depuis ces dernières années, allient la construction, le financement et les services sur le long terme. La rémunération n'est pas assurée par les redevances des usagers mais par l'Administration. Ils pourraient constituer une porte ouverte au FM sur le secteur public. Les freins administratifs à l'externalisation de personnel restreignent le champ des services confiés au secteur privé. Le changement de culture espéré de certains donneurs d'ordre encore dans les réflexes de maîtres d'ouvrage publics axés sur la construction favoriserait l'ouverture du marché.

Le transfert de risque du public vers le privé, l'implication forte des aspects juridiques et financiers, les montages en société de projet et la procédure du

« dialogue compétitif » introduite récemment dans l'arsenal de la consultation publique marquent d'un sceau d'originalité et d'innovation l'environnement contractuel des partenariats. La pratique n'a néanmoins pas encore complètement démontré la théorie. Ainsi, le transfert de ressources humaines du public vers le privé reste un tabou. La profession serait bien inspirée de lancer des propositions pour aider les décideurs publics à sortir de l'incantation pour mettre au point des dispositifs concrets. Que dire également de l'apparente surenchère de clauses impraticables de pénalités, de responsabilité ou de révisions de prix, fruit d'une inventivité extrême ? Elle effraie et écarte du marché les entreprises qui ne peuvent pas mutualiser convenablement les risques énormes qu'elles encourent en les acceptant.

Pour se lancer dans la compétition, il faut de nouvelles pratiques que certains, qui ne sont ni constructeurs ni concessionnaires, auront à découvrir. Elles entraînent nécessairement des changements dans les organisations car elles demandent la mobilisation d'équipes dédiées avec des compétences et des capacités de dialogue particulières. Pour tous, y compris donneurs d'ordres et conseils, la marche en avant s'effectue en découvrant les écueils, quelquefois en s'y heurtant. Les chocs, parfois douloureux, enrayent la progression, mais ils constituent toutefois une base de connaissance pour poursuivre.

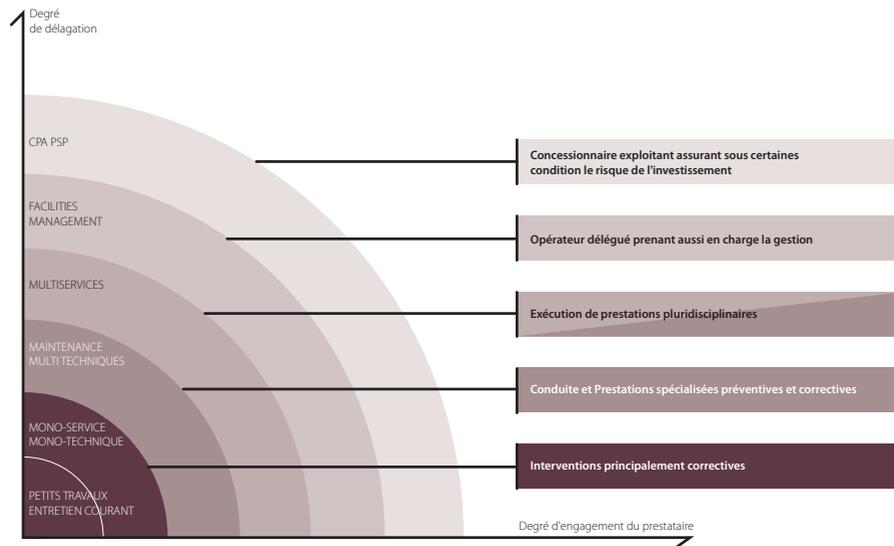
Le retour d'expérience des premiers contrats consolidera le marché. Le secteur public, confronté à une impérieuse obligation de modernisation et aidé par les dispositifs législatifs, trouvera dans les CPA une des solutions pour satisfaire ses besoins d'extension et de rénovation de son patrimoine autant que d'amélioration de l'efficacité de ses services.

# 1. FACILITIES MANAGEMENT ET COMMANDE PUBLIQUE

## 1.1 TYPOLOGIE DES PRESTATIONS

Même si elles sont connues de tous, il paraît utile de rappeler les différentes natures de prestations et leurs appellations communes, classées selon le niveau d'engagement du prestataire en fonction de la délégation confiée :

- Plus la délégation et l'engagement en terme de risques (renouvellement des installations, continuité du service) sont importants, plus la durée des contrats devra permettre au titulaire d'amortir ses investissements. Dans le cas de financement d'ouvrages ou installations (cas des DSP et CPA), cette durée pourra atteindre plusieurs dizaines d'années.
- Plus le champ contractuel est large, plus le titulaire a tendance à faire appel à la sous-traitance. D'ampleur limitée pour le multitechniques (la polyvalence induit des économies d'échelle), élargie pour le multiservice, elle est de règle pour le Facilities Management. La compétence et l'efficacité des moyens de pilotage et de reporting appuyées sur une capacité forte d'organisation caractérisent la prestation de façon dominante. Une prestation de « pilotage », de « gestion » ou d'assistance peut constituer un lot ou un marché séparé.



### Mono service ou mono technique

Prestation de services ou de maintenance dans un domaine spécialisé : restauration, nettoyage, sûreté, sécurité, accueil, systèmes de contrôle et surveillance, maintenance d'appareils ou systèmes nécessitant des savoir-faire, outils, matériels ou logiciels particuliers ou des certifications, agréments ; habilitations (contrôles réglementaires, ascenseurs, dispositifs de lutte contre l'incendie, du matériel médical etc.). Ces spécificités ne devraient pas conduire à déroger au principe de libre concurrence.

### Multitechnique

Marché unique, « alloti » ou non, qui regroupe la maintenance de plusieurs installations (thermique, distribution de fluides et électricité dans un hôpital ou un grand immeuble par exemple). Les compétences sont alors réparties de façon optimale sur les corps d'état en présence.

### Facilities Management

Mandat délivré à un intervenant unique pour prendre en charge un ensemble complet de fonctions support aux activités principales du donneur d'ordre. Le contrat pourra déléguer, dans les limites autorisées par la comptabilité publique, des missions de gestion budgétaire et comptable (loyers, charges de fonctionnement) ainsi que de gestion du patrimoine (gros entretien renouvellement, valorisation lors d'une cession ou acquisition).

### Multiservice

Prestations de maintenance et de services : reprographie, transports, distribution de courrier, restauration ou services aux personnes) placées sous un pilotage et une responsabilité contractuelle uniques.

Quelques définitions

## 1.2 LES PROCÉDURES DE LA COMMANDE PUBLIQUE

Sur le plan réglementaire, les marchés publics sont régis par le Code des Marchés Publics (CMP) tandis que des procédures particulières s'appliquent aux délégations de services publics (DSP) d'une part et aux contrats de partenariat public-privé et assimilés (CPA) d'autre part.

La concurrence doit garantir une gestion des ressources publiques saine et efficace, la transparence et les procédures assurant le respect de l'éthique dans la compétition. Ainsi le CMP pose comme principes :

**La liberté d'accès à la commande publique :** publicité des avis d'appel publics à la concurrence et obligation de la publicité dès que le montant estimé atteint 4000 € hors taxes.

**L'égalité de traitement :** règles de choix des candidats et des lauréats pour garantir des conditions équitables de concurrence (examen, critères de sélection des candidatures et des offres parmi lesquelles des considérations sociales et environnementales, concept d'offre « économiquement la plus avantageuse » ou éventuellement « anormalement basse »).

**La transparence des procédures :** règles de publicité des offres d'achat et obligation de rendre public (avis d'attribution) les résultats des marchés passés selon les procédures formalisées et de donner les raisons de l'éviction des offres rejetées.

**Les contrôles et les dispositions juridictionnelles et pénales** qui sanctionnent les manquements sont autant de protections contre la corruption (délit de « favoritisme »).

### Les marchés publics

En 2001, après une longue stagnation sans autre modification que des ajouts ponctuels successifs, une réforme avait simplifié les règles et obligations. En janvier 2004, puis en août 2006, l'harmonisation avec le droit communautaire, la poursuite de l'effort en direction des PME commencé en 2001 et l'ouverture au dialogue, ont conduit à une véritable refonte. Désormais, le code définit 3 types de marchés : travaux, fournitures et services.

### à noter

*Seuls les marchés de fournitures et de services concernent le Facilities Management qui entre dans le champ des prestations de services soumises au régime normal de passation de marché (article 29 du CMP) en corrélation avec la nomenclature communautaire (CPV: Common Procurement Vocabulary)*

Pour les marchés de services, les évolutions majeures sont de deux ordres :

#### Évolutions générales

- Recherche d'une meilleure définition des besoins, en termes de performances et de résultats à atteindre (contrats de résultats)
- Prise en compte du développement durable (environnement, progrès social)
- Préservation de l'originalité de conception des offres dans le dialogue compétitif
- Accès facilité pour les PME, (lots séparés, références, critères de candidature, sous-traitance, évaluation du nombre de marchés passés)

#### Évolutions opérationnelles

- Accords cadres et Systèmes d'Acquisition Dynamique (S.A.D.)
- Allègements pour la procédure adaptée et les marchés négociés
- Nouveaux marchés à bons de commandes
- Partie consacrée aux opérateurs de réseaux
- Groupements de commandes
- Seuil des achats sur facture
- Mise en compatibilité avec le droit communautaire des marchés de définition

### Contrats de partenariat (CDP) et contrats assimilés, BEA, BEH, LOA, AOT (CPA)

Les montages de type Public-Privé sont régis par divers textes depuis 1988 avec les Baux Emphytéotiques Administratifs (BEA) qui s'appliquent aux ouvrages immobiliers « clos et couverts » des collectivités locales et leurs établissements publics, les Autorisations d'Occupation Temporaire-Location avec Option d'Achat (AOT-LOA) pour les ouvrages immobiliers « clos et couverts » de l'Etat (1994) et des collectivités locales (2006) et de leurs établissements publics, les BEA et AOT LOA au titre de la sécurité intérieure (LOPSI 2002) puis les Baux Emphytéotiques Hospitaliers (BEH) pour le secteur de la santé (2003).

- Une ordonnance du 17 juin 2004 a ouvert la voie aux CDP pour les opérations complexes ou urgentes. À l'instar de ce qui se pratique depuis longtemps au Royaume Uni, ces contrats de longue durée (20 à 30 ans ou plus) combinent le financement, la construction et l'exploitation d'ouvrages et installations publiques par des entreprises privées.

- Bien que ne constituant pas des marchés publics au sens du code français, il s'agit de contrats administratifs qui satisfont aux règles communautaires relatives à la passation des marchés publics et à leurs principes généraux. La loi modifiant l'ordonnance de 2004 étendra l'application des CPA aux opérations pour lesquelles ce contrat présenterait un « bilan entre les avantages et les

*inconvenients* » plus favorable que ceux des autres procédures de commande publique, « compte tenu des caractéristiques du projet, ou des exigences du service public dont la personne publique est chargée et des contraintes qui pèsent sur celle-ci, ou des insuffisances et difficultés observées lors de projets comparables, en particulier en terme de coût global actualisé ou de performance attendue, notamment en termes de développement durable».

## Les Délégations de Services Publics (DSP)

Les DSP (concession, affermage) obéissent à la loi Sapin (loi du 29/01/1993) permettant à une collectivité de déléguer le service (éventuellement avec investissement) à une personne morale privée qui se rémunère substantiellement grâce aux recettes perçues auprès des usagers. L'adduction et l'assainissement d'eau, le chauffage urbain, le stationnement, le traitement des résidus, les transports, etc... relèvent de ces services.

### à noter

*La pratique actuelle consacre que ces montages soient réservés à des opérations dont le coût de construction dépasse 10 millions d'euros.*

### à noter

*S'agissant souvent de grands systèmes à caractère industriel ou d'ouvrages et de bâtiments complexes, la délégation recouvre plusieurs métiers, dont des prestations de Facilities Management, support du service public.*

## 1.3 LES CATÉGORIES D'ACHETEURS CONCERNÉS

### Par le Code des Marchés Publics

#### Les pouvoirs adjudicateurs et leurs mandataires privés ou publics

- L'État et ses établissements publics autres qu'à caractère industriel et commercial, soit : les administrations des ministères, les établissements publics nationaux et les services déconcentrés.
- Les collectivités territoriales, leurs établissements publics et leurs Sociétés d'Économie Mixte ; soit les communes, les départements, les régions, les groupements de collectivités, etc.

#### Les entités adjudicatrices et leurs mandataires privés ou publics

- Il s'agit des pouvoirs adjudicateurs qui exercent l'activité d'opérateurs de réseaux (énergie, gaz et eau, évacuation et traitement d'eaux usées et de déchets domestiques, projets hydrauliques, ressources de combustibles naturels, aéroports, ports et terminaux, réseaux de transports publics, services postaux).

### Par les CPA

- Les CPA sont conclus par les **Pouvoirs Adjudicateurs de l'État et des Collectivités Territoriales** pour des opérations justifiées par la complexité, plus rarement par l'urgence, et bientôt par l'intérêt du montage par rapport aux procédures classiques.

### Par les DSP

- Les DSP sont généralement attribuées par les **Collectivités Territoriales**.

## 1.4 LES DÉMARCHES, LES PROCÉDURES D'ACHAT, ET LES TYPES DE CONTRATS

Dans ses principes, la démarche d'achat ne diffère pas fondamentalement de celle du secteur privé.

3 ÉTAPES ESSENTIELLES VALABLES POUR LES CPA OU LES DSP

1

### PRÉPARATION DE LA PROCÉDURE

Détermination des besoins, choix de la forme de marché

2

### APPEL A LA CONCURRENCE

Publicité, consultation, sélection des candidats

3

### OFFRE ECONOMIQUEMENT LA PLUS AVANTAGEUSE

Analyse, choix, information, signature

### Code des Marchés Publics

L'**appel d'offres** est la procédure de droit commun des marchés publics. Il est ouvert ou restreint, le règlement de la consultation indiquant les règles et critères de sélection. Pour des montants, en valeur cumulée sur la durée du marché, inférieurs aux seuils de 150 000 € pour l'État et 230 000 € pour les collectivités locales, il est possible d'adopter une « procédure adaptée » moins formelle.

Les **marchés négociés** peuvent résulter d'un appel d'offres infructueux ou correspondre à des services dont les spécifications ne peuvent être établies avec précision par la personne publique. Sauf cas exceptionnels, la mise en compétition est obligatoire. La négociation permet d'adapter l'offre à la demande en respectant l'égalité de traitement, la transparence, le secret industriel et commercial.

L'acheteur choisit en général au moins trois entreprises (sans obligation) et peut négocier les prix, la quantité, la qualité, le délai et les garanties de bonne exécution sans modifier la teneur des besoins définis pour le lancement de la procédure.

Le **dialogue compétitif**, d'inspiration européenne et introduit en 2004, répond aux situations complexes. Avec une possibilité de dialogue propice à l'innovation et à la création, il est utile lorsque le maître d'ouvrage, bien que connaissant ses besoins avec précision, éprouve des difficultés pour définir le cahier des charges techniques, financières ou juridiques et souhaite ouvrir le choix à des solutions innovantes. Un programme fonctionnel ou un avant-projet explicite les exigences et ouvre le dialogue dont l'acheteur a défini les règles (protection des procédés et innovations, respect de la propriété intellectuelle, choix) et le plan séquentiel.

Cette procédure peut s'appliquer à des bâtiments ou des organisations complexes (hôpital, campus universitaire ou sportif, équipement d'envergure) dont les exigences de service élevées et les scénarios d'exploitation fluctuants appellent une organisation originale et comportent éventuellement une intégration de personnel de l'établissement.

À la fin du dialogue, sans obligation d'établir un cahier des charges, l'acheteur demande une offre finale aux candidats qu'il a gardés en lice. La mise au point qui suit cette phase aboutira au marché définitif, sans remettre en cause les conditions fondamentales de l'appel d'offres.

### à noter

*Pour une opération de Facilities Management, le programme fonctionnel indiquera le processus de détermination des engagements de résultats et des pénalités attachées, (disponibilité, durabilité, temps d'intervention, qualité du service par secteur d'usage, etc.), et les objectifs d'organisation, notamment en matière de main d'œuvre.*

Le **marché de définition**, déjà présent dans les versions antérieures du code, répond aussi à une difficulté de préciser a priori les objectifs, les performances et les moyens en personnel et en matériel à mettre en oeuvre. L'exploration peut nécessiter la réalisation de maquettes ou de démonstrateurs. Ainsi un mode de maintenance (par exemple dans le cas d'une externalisation de patrimoine de l'État) ou une technologie nouvelle justifierait cette procédure. Un marché pourra être attribué à une des entreprises ayant exécuté simultanément avec d'autres (3 au minimum) un marché de définition de même objet, après remise en concurrence des seuls titulaires des marchés de définition, selon l'objet et sur les critères définis dans l'avis d'appel à la concurrence du marché de définition aussi bien pour ce dernier que pour le marché ultérieur. La négociation avec le concurrent qui a donné la meilleure solution à l'issue du marché de définition n'est donc plus possible comme c'était le cas avant 2006.

### à noter

*Le Facilities Management peut constituer une tranche conditionnelle d'un marché de construction, déterminée dès l'appel d'offres unique pour toutes les tranches.*

Les **marchés fractionnés** concernent plutôt la maintenance et les fournitures. Dans un marché à bons de commande, le maître d'ouvrage émet des bons successifs selon ses besoins et sur la base des spécifications et des modalités de prix. Le marché à tranches comporte une tranche ferme et une ou plusieurs tranches conditionnelles.

### A propos des variantes et avenants

L'apport de solutions innovantes dans l'offre et l'ajustement des prestations au cours de la vie du contrat, qui sont des points forts du Facilities Management, se trouvent freinés par les principes de base du CMP. La détermination des besoins doit être préalable aux offres et identique pour tous, ce qui interdit pratiquement les variantes.

Le dialogue compétitif, les procédures négociées, le marché de définition ou encore les accords cadres constituent cependant des mécanismes qui permettent une définition originelle plus imprécise des besoins.

### Sous-traitance

La sous-traitance est soumise à l'agrément du pouvoir adjudicateur qui procède au paiement direct du sous-traitant. Il faut tenir compte de ce dispositif dans l'organisation du pilotage de ces derniers, notamment dans les marchés de Facilities Management.

## CPA

La complexité du projet étant la condition majeure de recours au CPA, la procédure de dialogue compétitif est la règle générale. Les conditions finales aboutissent le plus souvent à un système de pénalités très contraignant en termes de prise de risques pour le contractant d'exploitation.

## Délégations de Service Public

Les DSP, principalement rémunérées par l'usager du service, conservent la pratique de la libre discussion avec le représentant légal du délégant (intuitu personae).

Les dispositions de publicité et d'information sont aussi obligatoires qu'en Marché public et les choix sont soumis à l'approbation de l'assemblée délibérante.

### à noter

*Les prestations de Facilities Management ne sont pas intrinsèquement le service délégué. Si le délégataire ne les réalise pas directement il devra passer un marché selon les procédures du CMP.*

## 2. LES CONTRATS DE PARTENARIAT MOTEURS DE LA COMMANDE PUBLIQUE POUR LE FM ?

Le marché du Facilities Management en France (multitechnique, multiservice, pilotage et FM) a été évalué<sup>2</sup> entre 2,4 et 2,7 milliards d'€ pour 2006.

Le total des marchés publics de toutes natures notifiés en 2006 s'élève à 52,7 milliards, sur lesquels les marchés de services stricto sensu ont représenté environ 9 milliards pour 6 000 marchés notifiés.

S'il est vain de rechercher la part du Facilities Management dans ces chiffres, une certitude s'impose : la majeure partie de ce marché reste encore aujourd'hui très privée.

Tous les spécialistes s'accordent sur l'importance du gisement potentiel que représente le secteur public tout en constatant qu'il est en phase active d'ouverture, sous la poussée de trois forces combinées :

- La réduction impérative des dépenses publiques qui implique de moderniser les pratiques de l'administration. Les nouvelles formes d'achat telles que les CPA en sont des manifestations évidentes.
- La prise de conscience de l'importance des enjeux et des risques dans les domaines de la sécurité, la santé, le confort et les performances qui oriente les choix stratégiques des responsables opérationnels et des acheteurs publics vers l'obtention de garanties de résultats.
- Le profil démographique du personnel de service de l'administration qui induit des départs en retraite massifs. Combiné à l'objectif de réduction budgétaire, ceci restreindra les recrutements. Malgré une tradition d'intégration verticale, le mouvement d'externalisation des services-voire de transfert de personnel- est en marche.

2. Etude Eurostaf 2006 : « Les perspectives du marché français du Facilities Management »

## DÉPARTS À LA RETRAITE PRÉVUS DES TITULAIRES DES TROIS FONCTIONS PUBLIQUES D'ICI 2015

Source : Observatoire de l'emploi public territorial, rapport annuel 2004-2005.

	ETAT	COLLECTIVITES	HOPITAUX
Effectifs au 31 décembre 2002	1 696 000	1 100 000	849 000
<b>Départs à la retraite</b>			
1995 (réalisation)	36 900	15 800	13 700
2000 (réalisation)	47 000	16 800	15 500
2005 (estimation)	56 300	23 800	22 000
2010 (estimation)	62 100	35 200	28 000
2015 (estimation)	54 500	38 600	29 700
Cumul des départs de 2003 à 2015	769 000	415 000	345 000
Taux par rapport à l'effectif 2002	45%	28%	41%

Une politique de recentrage des activités de l'Etat et des Collectivités sur le service public, au sens le plus strict, se fait ainsi jour, soutenue par les dispositions législatives nouvelles comme le dialogue compétitif, la possibilité d'une procédure négociée pour les CPA d'un montant inférieur aux seuils communautaires et la notion d'offre économiquement la plus avantageuse associée à la recherche de garantie de résultats.

L'acheteur public dispose donc d'une capacité de négociation proche de celles des grandes entreprises privées qui libère la créativité et les capacités d'innovation des concurrents et tend à déplacer la compétition sur ce champ plutôt que sur un objectif unique de coût.

## Des obstacles à lever

- La comptabilité publique ne facilite pas la comparaison entre la situation existante et celle que le contrat va générer. Les coûts de main-d'œuvre et leurs diverses composantes, par exemple, ou encore l'impact économique de la vétusté du patrimoine ou du matériel, n'apparaissent pas directement dans les comptes de l'entité.
- La T.V.A. sur les services achetés n'est pas récupérée par l'entité publique. Pour démontrer l'intérêt d'une solution extérieure, l'économie à réaliser doit donc dépasser les 19.6% appliqués aux coûts de main d'œuvre du contrat.

## 2.1 TAILLE DES MARCHÉS

### Marchés CMP : quelques repères

La part des montants cumulés de commandes de services représente 26 % des commandes globales :

- Plus de 33% du total (soit 30 % en nombre de contrats) sont des commandes de l'Etat
- 20% (soit 18 % en nombre de contrats) proviennent des collectivités

### RECENSEMENT DES MARCHÉS NOTIFIÉS EN 2006

Ventilation par grands types de procédures (selon grille européenne: Ouverture/Restreint/Négocié)

ÉTAT	OUVERT		RESTREINT		NÉGOCIÉ		TOTAL	
	nombre	montant	nombre	montant	nombre	montant	nombre	montant
fournitures	4558	2 877 925 143€	1523	674 131 541 €	812	11 269 415 378€	6893	14 821 472 062€
travaux	4109	2 381 874 812€	2198	577 150 162 €	1327	365 655 680€	7634	3 324 680 654€
services	2977	4 595 349 002€	2122	1 477 164 848 €	1203	2 964 323 212€	6302	9 036 837 085€
<b>total Etat</b>	<b>11 644</b>	<b>9 855 148 980€</b>	<b>5843</b>	<b>2 728 446 551€</b>	<b>3342</b>	<b>14 599 394 270€</b>	<b>20 829</b>	<b>27 182 989 801€</b>
SECTEUR PUBLIC LOCAL	OUVERT		RESTREINT		NÉGOCIÉ		TOTAL	
	nombre	montant	nombre	montant	nombre	montant	nombre	montant
fournitures	32 179	5 865 397 293€	11 000	444 309 787€	6261	2 483 713 810€	49 440	8 793 420 890€
travaux	47 209	12 500 307 566€	18 961	1 772 966 726€	13 957	2 339 927 456€	80 087	16 613 201 748€
services	11 131	4 320 299 758€	12 915	1 323 194 678€	4333	1 100 363 879€	28 379	6 743 858 315€
<b>total du secteur public local</b>	<b>90 519</b>	<b>22 686 004 616€</b>	<b>42 836</b>	<b>3 540 471 191€</b>	<b>24 551</b>	<b>5 924 005 145€</b>	<b>157 906</b>	<b>32 150 480 952€</b>
<b>TOTAL GÉNÉRAL</b>	<b>102 163</b>	<b>32 541 153 596€</b>	<b>48 679</b>	<b>6 268 917 742€</b>	<b>27 893</b>	<b>20 523 399 415€</b>	<b>178 735</b>	<b>59 333 470 753€</b>

Source : Observatoire de l'Achat Public (OEAP) du Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Emploi - Tableaux établis dans le cadre des règles communautaires (obligation statistique) et de droit interne (CMP)

Une approche par la moyenne (Total/Nombre) fait ressortir les indicateurs suivants :

- Pour l'Etat : 1 434 000 €/ contrat.
- Pour les collectivités : 237 600 €/ contrat.

Le tableau ci-dessous montre comment les commandes se répartissent les marchés, toutes catégories confondues.

- En 2006, presque 95% du volume des commandes ont été l'objet de marchés d'un montant supérieur à 90 K€.
- 80 marchés, soit 0.4 pour 1000 représentent 31 % du total.

TABLEAU COMPARATIF DE RECENSEMENT 2004 - 2005 - 2006

TABLEAU GÉNÉRAL						
GLOBAL	2004		2005		2006	
	nombre	montant	nombre	montant	nombre	montant
état	22 243	9 737 837 076 €	22 193	17 234 531 098 €	20 776	27 131 277 053 €
secteur public local	171 761	32 796 810 138 €	173 037	35 506 393 552 €	157 959	32 202 193 700 €
<b>total général</b>	<b>194 004</b>	<b>42 534 647 214 €</b>	<b>195 230</b>	<b>52 740 924 650 €</b>	<b>178 735</b>	<b>59 333 470 753 €</b>

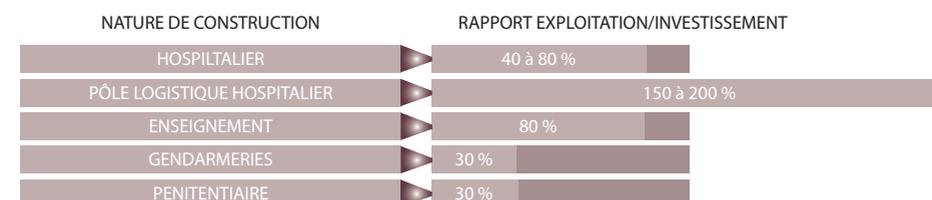
MARCHÉS INFÉRIEURS ET SUPÉRIEURS À 90 000 €						
INFÉRIEUR ET SUPÉRIEUR À 90 000 €	2004		2005		2006	
	nombre	montant	nombre	montant	nombre	montant
supérieur ou égal à 90 000 €			56 129	49 411 076 256 €	55 508	56 307 927 476 €
inférieur à 90 000 €			139 101	3 329 948 395 €	123 227	3 025 543 277 €
<b>total général</b>			<b>195 230</b>	<b>52 740 924 650 €</b>	<b>178 735</b>	<b>59 333 470 753 €</b>

MARCHÉS PAR TRANCHES DE MONTANTS						
MARCHÉS AU-DESSUS DE 5M €	2004		2005		2006	
	nombre	montant	nombre	montant	nombre	montant
5M € à 10M €	502		741	5 131 088 224 €	643	4 464 182 039 €
10M € à 50M €	343		511	9 878 219 391 €	400	7 922 582 647 €
> 50M €	37		67	8 559 090 006 €	80	18 361 093 949 €

Source : Observatoire de l'Achat Public (OEAP) du Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Emploi – Tableaux établis dans le cadre des règles communautaires (obligation statistique) et de droit interne (CMP)

## Contrats de partenariats

La Commission Commande Publique du SYPEMI a estimé le rapport du prix de l'exploitation maintenance au coût de construction :



## Contrats signés

Contrats signés	Année 2007	Depuis 2004
< 10 millions €	2	6
10 < M < 50 millions €	9	10
50 < M < 200 millions €	3	3
Nombre total	14	20
> 200 millions €	0	1
<b>Montant en €</b>	<b>458 947 051</b>	<b>765 492 342</b>

Source : Publication provisoires du CEF-O-CPA (sur la base d'une collecte des avis d'attribution publiés)

- Si l'on rapproche ces chiffres des statistiques des marchés publics 2006, les contrats de partenariats ne représentent pas 1% de la commande publique.
- Le développement indiqué dans cette enquête fait état d'un stock au 31/12/2007 de 47 contrats en cours de passation pour 33 avis de marchés et 46 avis concernant l'assistance à maîtrise d'ouvrage.

A titre de comparaison, Outre-Manche, les PFI (équivalents des CPA) atteindraient 10% à 15% de l'investissement public !

### • Part de l'État

- En comptabilisant les avis passés et en cours, l'État est largement majoritaire : il représente le tiers des CDP (19) auxquels s'ajoutent 15 conventions en AOT (LOPSI et LOPJ) et 30 opérations en BEH dont 21 attribués dans le domaine hospitalier
- Les montants unitaires des marchés sont considérablement plus élevés que ceux des collectivités.

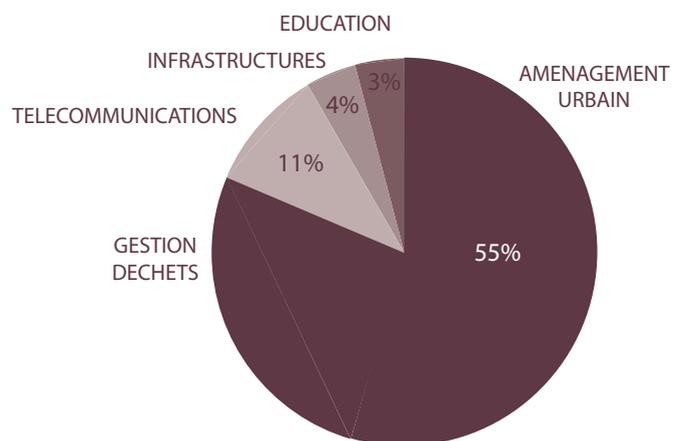
- **Part des collectivités locales**

Selon les données du CEF-O-CPA, il ressort que 48 avis ont été lancés par les collectivités et 16 marchés passés.

## 1 Répartition en volume des contrats signés par type de collectivité territoriale :

	a.Nombre (période)	b.Nombre (ensemble)	c.Montant (période)	d.Montant (ensemble)
Communes de moins de 10 000 habitants	1	2	4 451 674	6 365 753
Communes entre 10 001 et 50 000 habitants	5	7	106 739 332	120 168 233
Communes entre 50 001 et 200 000 habitants	1	1	100 000 000	100 000 000
Communes de plus de 200 001 habitants	0	0	-	-
EPCI	1	3	95 778 930	365 513 311
Conseils généraux	1	2	12 424 708	33 892 638
Conseils Régionaux	1	1	38 500 000	38 500 000
Total	10	16	357 894 644	664 439 935

## 2 Répartition sectorielle du marché 2007 (358 millions €)



Il faut ajouter à ces chiffres les contrats sur les gendarmeries, qui se répartissent sur l'Etat et diverses collectivités et constituent un secteur actif de la commande (8 opérations recensées).

## Quelles perspectives ?

Selon le CEF-O-PPP, les collectivités continuent d'animer le marché. Il s'agit majoritairement des communes et surtout, pour le nombre de marchés, celles de 10 à 50 000 habitants. L'aménagement urbain et l'éclairage public (43% des nouveaux contrats) continuent de tirer la statistique.

Des études prospectives réalisées en 2007, auprès des élus et décideurs locaux, montrent des tendances positives pour les secteurs des équipements et des constructions, avec toutefois encore quelques réticences intuitives comme la peur du privé ou plus fondamentalement la lourdeur apparente de la procédure et la nécessité de disposer de conseil et d'appui.

Ayant constaté la lenteur du démarrage des CPA dans les collectivités, la **Fédération Nationale des Travaux Publics** a réalisé une enquête dont nous publions ci-dessous quelques extraits.

*Il apparaît que les élus sont plus favorables que les personnels techniques (qui craignent une évansion de leurs compétences) :*

- Plus de 60% des élus considère le CP comme une nouvelle opportunité pour leur collectivité et seulement 6% d'entre eux le trouve risqué.
- De même, les personnes ayant une connaissance plutôt bonne de ce contrat lui sont généralement plus favorables et estiment que le CP apporte plutôt des opportunités (à 52%) que de nouveaux risques (à 15%)...

*Le démarrage du contrat de partenariat a certes été lent. Toutefois, de nombreux signes incitent aujourd'hui à l'optimisme, notamment à la lumière de l'enquête réalisée auprès des décideurs publics :*

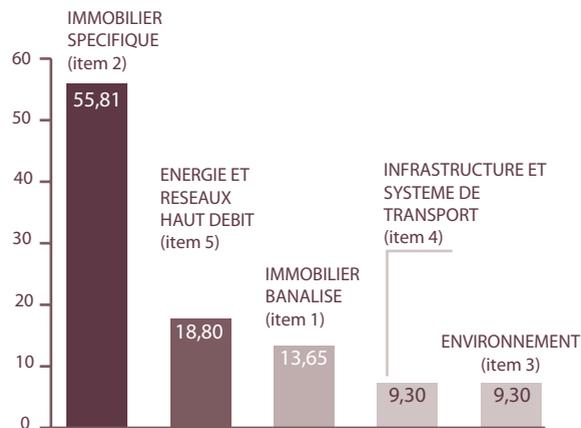
- La connaissance du contrat n'est pas mauvaise même s'il reste encore des confusions ou méconnaissances de certains aspects.
- Plus de la moitié des collectivités interrogées est a priori favorable à ce nouveau contrat et y voit de nouvelles opportunités de projets.
- Les premiers retours d'expériences auront un effet d'entraînement et de catalyseur.
- L'offre globale est une évolution à laquelle de nombreuses collectivités aspirent, d'autant plus dans un cadre légal permettant une très bonne maîtrise des délais et des coûts.

Enquête réalisée en 2007 auprès de 80 décideurs de collectivités locales

Même tendance positive du côté des Caisses d'Épargne qui confirment cette opinion en considérant que le mouvement d'ouverture aux contrats de partenariat est en marche, notamment pour l'immobilier spécifique (sport, loisirs, culture). Le lancement d'un projet de type CPA est envisagé par 12% du panel de personnes interrogées. Cette proportion monte à 27% dans les villes de plus de 50 000 habitants.

#### DOMAINE PRIVILÉGIÉ POUR LA MISE EN ŒUVRE D'UN CPA

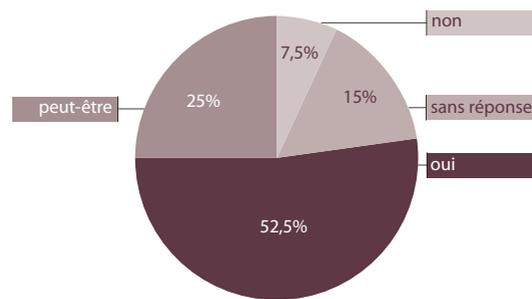
(enquête réalisée en octobre 2007)



©apc pour la Caisse Nationale des Caisses d'Épargne

Plus optimiste encore, le Club PPP a lui aussi enquêté à la même période sur 200 collectivités et voit des espérances d'ouverture plus fortes encore.

#### PENSEZ-VOUS QUE L'UN OU PLUSIEURS DE CES PROJETS PUISSENT FAIRE L'OBJET D'UN CONTRAT DE PARTENARIAT ?



On peut donc conclure que le marché, bien enclenché du côté de l'État, va connaître un essor intéressant sur le terrain des Collectivités, sur des opérations de taille moyenne sans doute plus réduite.

## Qui sont les offreurs en compétition ?

Pour le domaine hospitalier, la MAINH résume clairement la situation actuelle de l'offre :

#### MISSION NATIONALE D'APPUI À L'INVESTISSEMENT HOSPITALIER

#### LE CPA HOSPITALIER, UNE PREMIÈRE ÉVALUATION

#### ETAT DU MARCHÉ

- Le nombre de candidats susceptibles de répondre à ce type de procédures constituait un point d'interrogation sur l'aspect concurrentiel de celles-ci. Le tableau ci-dessous montre, par type de projet, le nombre de candidatures reçues par les établissements ainsi que le nombre de candidats admis au dialogue.
- Il est clair que pour des projets de grande taille, dont la superficie dépasse 50 000 m<sup>2</sup> dans œuvre, le nombre de candidatures se limite au nombre de groupes de BTP pouvant répondre à ce type de projets. En revanche, la concurrence est plus étendue sur des projets de taille inférieure au seuil des 50 000 m<sup>2</sup> dans œuvre, sur des projets logistiques ou d'hébergement.

#### Etat de la concurrence pour les projets analysés

type de projet	candidatures reçues	candidats admis au dialogue
projets logistiques	entre 5 et 8	3
projets d'hébergement hospitaliers	entre 5 et 9	entre 3 et 5
grands projets	4	3

Source : Mainh – Brochure 2007

Pour la partie Exploitation Maintenance, les compétiteurs avancent avec leur stratégie propre :

- **Les grands groupes de BTP**, opérateurs complets, intègrent l'ensemble des métiers, dont la maintenance et les services avec leurs filiales spécialisées. Ils sont en tête des lauréats pour les grands marchés de l'Etat dans les domaines hospitaliers et pénitentiaires.
- **Les opérateurs de FM**, « pure players » du service global à l'immobilier, se positionnent comme co-contractants ou sous-traitants des sociétés de projets ou des investisseurs porteurs du contrat de partenariat. Ils ont la capacité de s'investir sur des projets importants. Le retour d'expérience qu'ils acquièrent leur donne une avance considérable sur d'éventuels nouveaux entrants.

- **Les acteurs de l'énergie**, recherchent surtout la consolidation des positions acquises auprès de leurs clients publics, notamment locaux. Ils ont donc plutôt tendance à répondre d'abord où ils sont présents et en fonction de conjonctures propices.

- **Les PME**, sauf cas exceptionnel, n'accèdent au marché qu'en position de sous-traitant de second rang, derrière un opérateur de FM, compte tenu des investissements d'étude et des risques qui les maintiennent hors du champ. L'ouverture du marché des collectivités permettra sans doute aux plus puissantes ou aux plus déterminées d'entre elles de participer directement aux contrats.

### 3. INTÉRÊTS ET DIFFICULTÉS DES CONTRATS DE PARTENARIAT

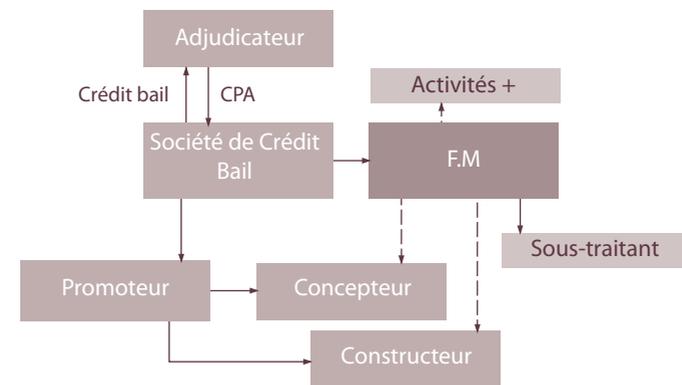
L'organisation des intervenants, la durée du contrat et ses évolutions, l'analyse du risque et son partage et le coût de développement constituent des points clés qui doivent se transformer en points de vigilance pour la profitabilité du contrat de partenariat.

#### 3.1 LES POINTS CLÉS

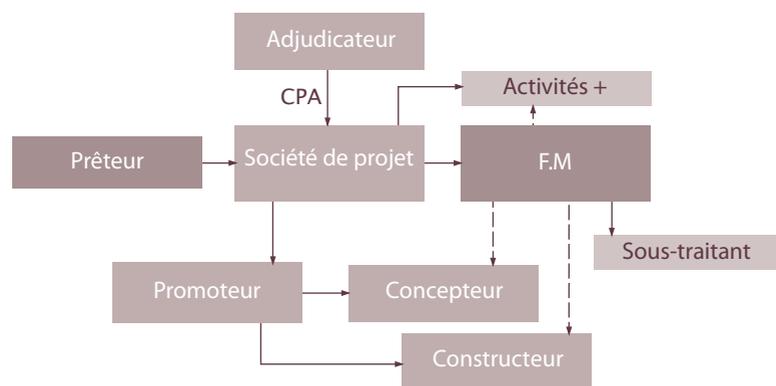
##### 3.1.1 COMMENT S'ORGANISENT LES INTERVENANTS ?

Investisseurs, prêteurs, promoteurs, opérateurs de FM, parties prenantes au contrat, s'organisent selon deux types de montage.

Schéma de Crédit Bail



## Schéma de Société de projet



## Société de projet

Ce montage concerne des opérations de taille significative. Une société de projet (SDP ou SPV, special purpose vehicle, selon la terminologie anglaise) ou « consortium », est constituée entre les partenaires financiers (banques et organismes prêteurs) les constructeurs et promoteurs et les opérateurs de FM dans des projets où la composante services a suffisamment de poids. Sans entrer dans les justifications il faut retenir que le plan de financement du montage en société de projet se base sur une faible proportion de capital et une forte dette (prêt). Pour mémoire, citons le montage « corporate » qui correspond à une SDP détenue pour sa presque totalité par une seule société ou groupe.

## à noter

*Quel que soit le montage, la société de FM se trouve en lien direct avec le tenant du contrat dont il est le sous-traitant aux termes d'un contrat privé négocié d'abord avec lui puis finalisé lors de la mise au point du marché entre la Société et le donneur d'ordres. Le mainteneur ou le groupement d'exploitation peut aussi s'adjoindre un ou plusieurs sous-traitants. Ceux-ci seront transparents par rapport à la SDP qui n'aura en face d'elle dans tous les cas que son contractant de FM.*

## Les risques reportés sur les partenaires industriels

La SDP et les banques, à l'instar de la personne publique, recherchent la meilleure allocation de risque possible pour en réduire l'impact financier. Elles reportent donc aux partenaires industriels que sont le constructeur d'une part, et l'exploitant d'autre part, la quasi totalité des risques opérationnels que ces acteurs sont réputés assumer avec plus de sûreté qu'elle ne pourrait le faire. Les clauses du contrat reprennent ainsi certaines sujétions de la commande publique. En phase d'exploitation, la structure de la SDP se réduira à un dispositif minimal de gestion.

**L'exploitant restera ainsi seul face aux délégués de la personne publique dans des conditions à définir avec la SDP, en particulier dans une situation de crise.**

Hors quelques plafonnements limités, les contrats passés reprennent la totalité des engagements (obligations, pénalités, responsabilités) de la SDP. On parle d'adossement, de contrat miroir, de « back to back » ou encore de « pass through ».

## à noter

*Le contrat de maintenance ou de Facilities Management peut être pris en charge par une société unique ou par un groupement de sociétés mettant en commun leurs compétences. Le mainteneur peut ainsi souhaiter s'associer avec le constructeur pour mieux assurer la pérennité du bâti, ou avec des sociétés de services spécialisées dans des domaines essentiels de performances ou de prestations génératrices de recettes annexes (restauration, hôtellerie, événements par exemple).*

Le mécanisme de report de risques requiert une forte cohésion du groupement et la convention qui le régit recevra l'approbation des participants financiers du consortium qui présente l'offre. L'intervention du futur exploitant tout au long des études et jusqu'aux opérations de réception, conduit à introduire dans le projet les dispositions indispensables à la maîtrise des risques, à l'optimisation de la maintenance, au coût global et au potentiel de performance des services. Pour régler au mieux les responsabilités de chacun et ne pas aliéner celles des concepteurs, promoteurs et constructeurs, un « contrat d'interface » régit ce processus.

Le « back to back » correspond à une prise de risques (voir fiche documentaire 2) sur le long terme qu'on ne rencontre pas dans les contrats courants. Il impose de soumettre le projet à une analyse méthodique. Ceux qui maîtrisent une méthodologie éprouvée et une expérience solide peuvent évaluer au plus juste les conséquences des risques transférés et leur prise en compte dans le chiffrage des loyers. Ceci leur confère un avantage concurrentiel indéniable.

La position de partenaire de la SDP apporte un crédit de confiance au consortium vis à vis du donneur d'ordres. Elle donne donc au mainteneur plus de poids dans les négociations financières et juridiques (contrat de FM) internes au consortium. Elle lui procure de plus une meilleure visibilité sur les intentions des partenaires financiers.

## notre avis

*Le caractère souvent inédit et novateur des sujets dans les domaines financiers et juridiques autant que techniques implique de mobiliser des experts de l'entreprise ou, pour des projets d'ampleur, de faire appel à des conseils extérieurs. Cet accompagnement s'avèrera précieux dans les phases de dialogue avec la personne publique qui s'entoure elle-même de conseils de haut niveau.*

### 3.1.2 QUELLE DURÉE ? QUELLES ÉVOLUTIONS ?

La durée des contrats varie de vingt à trente ans, parfois jusqu'à cinquante, calée sur la durée du financement, les durées de vie et l'obsolescence prévisible des ouvrages.

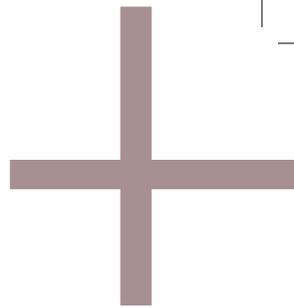
Dans tous les contrats, la prestation comprend le Gros Entretien Renouvellement (GER) d'une majeure partie des ouvrages et équipements.

Le périmètre des prestations variera selon l'évolution inéluctable des besoins : modifications d'espaces, d'usages, de nature ou d'étendue des services, de réglementation ou même évolution et changements de statuts du personnel de l'entité publique.

**Un avenant devra être conclu dans chaque cas.**

## à noter

*Les formules de révision des prix se discutent lors du dialogue compétitif. Dans les contrats où les services prévalent, une clause de contrôle de l'évolution de l'offre du marché ambiant peut introduire une renégociation (voir fiche documentaire 1). Ce rendez-vous en principe périodique peut se ressentir comme une menace de perte du contrat ou, à l'inverse, comme une opportunité de sortir d'une situation délicate en cas de sous-estimation.*



## Les +

+ Un contrat à long terme se valorise en tant qu'élément du fonds de commerce de son titulaire. Les règles de calcul peuvent en diminuer la valeur en cas de groupement et tiendront compte du niveau de risques et de son mode de couverture.

L'opérateur, devant cette perspective lointaine, s'attachera à créer un climat de confiance durable et propice à une relation équilibrée et sereine. Les risques de conflit en seront amenés et les négociations, induites par les évolutions de périmètre, facilitées.

+ L'opérateur, en matière de GER, assume l'obligation de remplacer à son compte le matériel rendu impropre à assurer la qualité de service requise. Ce risque peut se mutualiser ou s'assurer. En général, le contrat demande une transparence de gestion et la communication des relevés et suivis, souvent assortis de garanties bancaires ou financières pour bonne fin.

La constance de la qualité de la maintenance et de la maîtrise des opérations de gros entretien sont la pierre angulaire de l'édifice. Le savoir-faire et les outils déployés par le mainteneur pour ajuster au mieux les opérations de renouvellement lui procurent des marges de manœuvre pour conduire opportunément la gestion technique du patrimoine.

## Les -

- Le risque de conflit ou l'instauration de rapports de force n'est pas totalement écarté. Un donneur d'ordre trop soupçonneux ou peu habitué à un mode partenarial moins hiérarchique que celui de la maîtrise d'ouvrage classique pourrait en être le déclencheur. Plus probablement, l'opérateur en forte difficulté budgétaire ou en situation de perte de contrôle de sa gestion y conduirait certainement.

- On imagine que la complexité du processus contractuel et l'implication de tous les participants de la SDP dans la crise et ses conséquences auront une force dissuasive importante pour éviter la rupture par la personne publique. Il n'en reste pas moins que le contrat pourrait s'appliquer à la lettre et qu'on se doit d'en apprécier le risque et le valoriser.

### 3.1.3 ANALYSER, PARTAGER ET MAÎTRISER LES RISQUES

Le partage de risques entre la personne publique et le privé est un des fondements juridiques du contrat de partenariat. Le dossier de consultation comporte obligatoirement un cadre de proposition de répartition des risques entre la personne publique et le preneur. Cette matrice des risques, intégrée au contrat, dresse un inventaire des thèmes pour la conception, la réalisation et l'exploitation. L'allocation se fera au cours des phases successives du dialogue jusqu'à l'offre définitive éventuellement précisée lors de la mise au point.

#### à noter

*La fiche documentaire 2 montre comment l'opérateur de FM doit appréhender les risques d'exploitation, les sanctions éventuelles et les réparations de préjudices découlant des défaillances et manquements.*

#### Les +

+ Le caractère dissuasif et parfois incitatif du système de pénalisation renforce l'impératif de vigilance (et de traçabilité des opérations, en particulier de maintenance préventive et corrective. Il impose une méthodologie cohérente d'analyse et d'évaluation des risques et de la probabilité des pénalités. Cette maîtrise alliée à une solide expérience donne à l'entreprise une meilleure acuité dans l'appréciation de l'intérêt qu'elle pourra trouver à se lancer dans le projet puis ultérieurement, lors du dialogue compétitif, une meilleure assise dans les négociations tant avec les membres du consortium qu'avec la puissance publique.

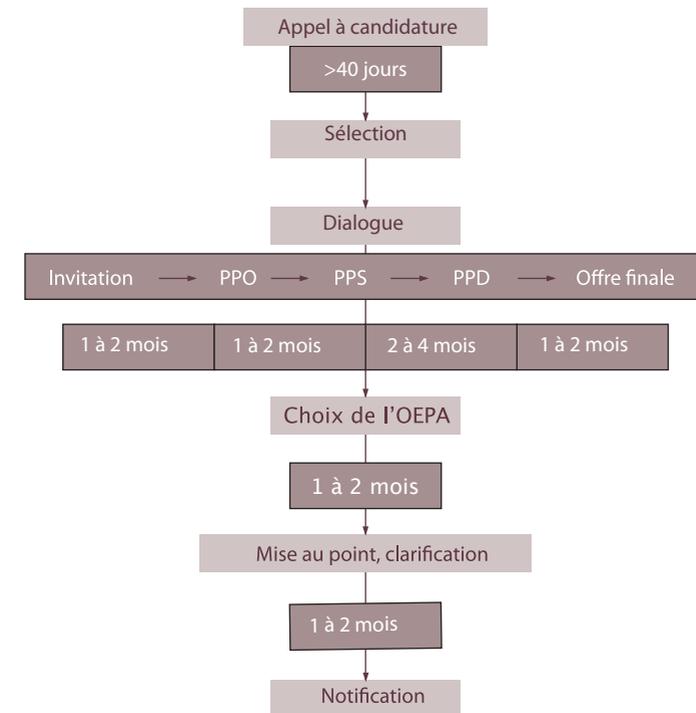
+ La pratique de l'exercice du contrôle rationnel des résultats à l'aide des dispositifs d'indicateurs se répand, mais reste loin du modèle anglo-saxon qui fait référence. Ce n'est qu'après une période d'acculturation mutuelle que les rapports entre les parties seront plus rationnels. L'appel à des structures extérieures spécialisées de contrôle et de conseil durant la phase d'exploitation se généralise et on peut en attendre un changement de vision positif et partagé.

#### Les -

- Doit-on craindre un contrôle renforcé et pénalisant ? Ou peut-on croire à une évolution vers du gagnant-gagnant, avec des pratiques de prévention et de contrôle à l'anglo-saxonne ?
- L'utilisation des pénalités comme instrument de pilotage du coût du contrat en dévierait complètement l'esprit. Ce pourrait bien être cependant la posture d'une personne publique se plaçant en observateur froid plutôt qu'en partenaire désireux de rechercher l'amélioration continue.

### 3.1.4 LES COÛTS COMMERCIAUX ET DE DÉVELOPPEMENT

#### Phases successives de développement du projet



## Appréhender les coûts

- La procédure peut durer un an ou plus.
- Le travail en équipe de projet pluridisciplinaire requiert du personnel dédié et spécialisé pour assurer une participation permanente et transversale aux différentes phases du projet.
- La prédominance des aspects financiers et juridiques, la taille ou les aspects novateurs des projets, leur diversité, les risques transférés (back to back, préjudices, déchéance, assurances, contrat et interfaces) entraînent des temps d'étude et de développement considérables tout au long du dialogue compétitif puis de la mise au point.
- La mobilisation des états majors s'avère également nécessaire, tant pour la prise de décisions stratégiques de choix de partenaires ou d'engagement sur les risques que sur la représentativité de l'entreprise aux moments décisifs du dialogue compétitif.

## 3.2 POINTS DE VIGILANCE

### 3.2.1 LA PRÉCISION DES SERVICES ATTENDUS

Au moment de la candidature, la juste appréciation de la palette de services, des performances requises et des risques à couvrir détermine le choix des partenaires et le montage approprié ou non d'un groupement pour le FM.

L'appel de candidature ne renseigne pas toujours clairement sur le périmètre et la nature des services attendus alors que cette étape détermine les chances de réussite, les alliances et les sous-traitances.

Un travail de questionnement doit se faire au-delà des textes pour préciser la finalité de l'opération.

- S'agit-il d'un marché où la maintenance est seule requise ?
- Y a-t-il une réelle volonté d'externalisation de services ?
- S'agit-il seulement de répondre a minima aux critères des CPA ?

## à noter

*L'expérience montre qu'un périmètre initial bien défini peut comporter assez d'options pour qu'il se rétrécisse considérablement en cours de dialogue, car le volume des services sert parfois de variable d'ajustement du budget de l'opération. Un lourd investissement en étude pourra ainsi se trouver partiellement perdu et déboucher finalement sur un marché très réduit. Autre conséquence, le niveau de pénalité acceptable, apprécié sur un montant global important, verra son poids accru sur un périmètre restreint.*

### 3.2.2 L'IMPLICATION DANS LES TOURS DE TABLE

On a dit que la Société de Projet pouvait inviter le partenaire du FM à son capital. En termes de risques, cette position ne modifie rien. La personne publique ne distingue pas les divers intervenants.

L'opérateur de FM, unique interlocuteur sur le terrain une fois la construction achevée, supporte seul la totalité des risques d'exploitation inscrits dans la « matrice des risques » (fiche documentaire 2). Ceci reste vrai en dépit du faible poids relatif de ce partenaire, en général minoritaire, sauf dans des montages « corporate » ou sa part de capital s'accroît quelquefois en phase d'exploitation.

Ce qui peut évoluer tient donc plus de la relation et du dialogue entre les membres du consortium, plus à l'écoute de leur associé que de leur sous-traitant.

## à noter

*Les éventuelles difficultés et conflits d'intérêts internes qui pourraient naître de la position d'actionnaire d'une société dont on est par ailleurs sous-traitant mérite attention. La situation, qui devrait demeurer simple dans le cas d'un opérateur unique, pourrait probablement s'avérer plus délicate dans un groupement où tous les membres ne seraient pas actionnaires de la SDP.*

### 3.2.3 LE CHOIX DES PARTENAIRES EN GROUPEMENT

Le choix s'effectue lors de la candidature. L'évolution possible du périmètre en cours de dialogue peut conduire à une refonte, tel ou tel partenaire n'ayant plus un volume de prestation suffisant par exemple.

Il faudrait alors pouvoir modifier la composition du groupement, rigidifié par les procédures d'acceptation de la candidature. Ceci renvoie à la demande d'une meilleure détermination des choix initiaux de besoins à couvrir que le programme devrait fixer de manière intangible.

### 3.2.4 LA VARIATION DE PÉRIMÈTRE

Que le périmètre augmente ou qu'il diminue, les clauses de l'avenant à établir sont impossibles à préciser a priori. Lors de la rédaction du contrat, seul le processus de construction des accords et les éléments de vérification des montants du nouveau contrat peuvent être décrits. Ce flou sera tantôt un avantage dont on pourra tirer profit, tantôt un risque qu'il faudra surmonter !

#### à noter

*Un cadre trop rigide peut s'avérer paralysant et il faudra éviter que, pour sortir d'une hypothétique situation de blocage, le contrat prévoit la sortie de crise par une remise en concurrence totale ou partielle.*

### 3.2.5 LA VARIATION DES PRIX

Les prix doivent pouvoir varier selon l'évolution des conditions économiques conjoncturelles. Ceci se règle par des formules d'actualisation pour la période située entre la notification et le démarrage de l'exploitation, ou des formules de révision en période courante. On a vu des demandes de prix fermes, ce qui revient à prendre un risque en aveugle, mais, de plus en plus, on constate la demande de neutralisation de 15% des prix dans les calculs. Une neutralisation dont il faudrait être à même de calculer l'incidence, peut s'envisager dans les cas où des améliorations de la productivité sont réalistes, ce n'est certes pas le cas de processus dans lequel on doit maintenir en place une main-d'œuvre permanente

### 3.2.6 LE TRANSFERT DE PERSONNEL

La possibilité du transfert avec changement de statut de personnel, plus ou moins ouvertement posée lors du dialogue compétitif, reste encore une hypothèse exploratoire, hors du champ des dispositifs contractuels disponibles.

Tant qu'aucun dialogue des pouvoirs publics avec les instances de personnel n'aura abouti à une réforme claire, la circonspection sur ce sujet risque de perdurer. Ainsi, les situations de partage plus ou moins net de tâches de maintenance et de services entre le public et le privé perturberont la détermination des responsabilités et la démonstration de l'efficacité de l'externalisation des fonctions.

### 3.2.7 L'ENGRENAGE DES PÉNALITÉS ET DES «CLAUSES ABUSIVES»

Au cours du dialogue, le transfert de risques est perçu par la personne publique comme une obligation d'assortir l'obtention des performances de pénalités très lourdes, quelquefois en rapport avec la perte d'exploitation et donc hors de proportion avec le montant de la prestation. L'impact sur les résultats de l'entreprise peut être considérable, voire insupportable en cas de défaillance majeure entraînant éventuellement la mise en régie ou la déchéance. Les opérateurs veillent à les limiter et notamment à éviter les possibilités de cumul, mais la discussion est difficile et se tend jusqu'à la remise de l'offre finale où peuvent apparaître des clauses obligatoires. Doit-on supputer qu'elles ont été acceptées par des concurrents, malgré leur apparence abusive ? Faut-il alors les refuser et quitter la compétition, après un parcours long et coûteux ? La contestation lors de l'attribution et le risque de recours ne paraissent pas utopiques.

De plus, les pénalités n'exonèrent pas de la réparation des préjudices. Certains évoquent la « double peine » à propos de ce caractère non libératoire. Juridiquement, la situation n'est pas très nouvelle, mais la mise en lumière de ses conséquences dans le contexte d'un contrat global en fait apparaître le caractère très critique et doit inciter à trouver des limites acceptables par les parties.

Les conditions concurrentielles actuelles, en période de conquête du marché, conduisent les concurrents à mesurer de manière très différente la prise en compte des probabilités d'occurrence de ces aléas dans les prix pratiqués. La concurrence quitte quelque peu le champ de la performance pour aborder l'aventure.

### 3.2.8 LA « TRANSPARENCE » DU GER

La demande de transparence, même assortie de garantie financière de bonne fin, ne suffit pas toujours à satisfaire le client public. Une visibilité plus précise sur les résultats de la gestion du « compte de GER » est fréquemment exigée, accompagnée d'une demande de partage, voire de reversement complet de l'excédent du compte, s'il existe, en fin de contrat. Rien n'est dit en cas de déficit.

Cette pratique tient certainement à la crainte de rémunérer un service non effectué, en dépit des contrôles et expertises prévus aux contrats. Elle remonte aux anciens marchés publics « d'exploitation de chauffage avec garantie totale » qui prévoyaient la possibilité d'une répartition du résultat d'un « compte d'exécution » de la prestation.

Cette clause est pourtant maintenant déconseillée comme contraire à la forfaitisation et à l'esprit de garantie de résultat avec prise de risques contenue dans les contrats.

#### à noter

*Les banquiers prêteurs, intéressés par la gestion financière des provisions, revendiquent parfois la « gestion » du GER. Il est évident que ceci conduirait à transformer le mainteneur en exécutant d'un contrat de moyens, lui ôtant une bonne partie de ses marges de manœuvre sur la planification optimisée des opérations et ouvrant de cette manière un champ de contestation sur la responsabilité d'obtention des performances.*

de services complémentaires pourraient souffrir du « copillage ». L'originalité des projets est cependant moins flagrante que pour les autres sujets débattus lors des séances de dialogue.

#### à noter

*En pratique, l'organisation du projet est très accaparée par la mise au point de la matrice des risques, les préoccupations architecturales, juridiques et financières, laissant trop souvent une place mineure à la maintenance. Le sujet, sans doute considéré comme banal, se focalise fréquemment sur le GER au détriment d'un véritable échange sur les conditions d'exploitation. Les acteurs privés souhaiteraient une définition plus précise et plus précoce des besoins et des performances, regrettant de ne découvrir que tardivement le choix de l'établissement de conserver beaucoup de services et même une partie de la maintenance, en hésitant parfois entre un corps d'état entier ou un périmètre étendu mais limité à des opérations courantes. Les contraintes de personnel guident la réflexion au détriment d'un raisonnement orienté sur les performances. Ceci résulte évidemment de la difficulté des décideurs publics à opter pour l'externalisation d'un large périmètre de services face aux contraintes fortes de changement d'organisation interne qu'elle demande. C'est incontestablement un affaiblissement important de l'intérêt de la démarche, d'autant plus que la pression sur l'engagement demandé sur les résultats reste paradoxalement élevée.*

### 3.2.9 LE DIALOGUE COMPÉTITIF : MYTHE ET RÉALITÉS

Nouveauté du code des marchés publics, le terme « Dialogue compétitif », suscite la curiosité et stimule l'imagination des habitués de l'aridité du cahier des charges, ou au contraire du jeu encadré de la procédure négociée. La procédure a aussi fait peur, si bien qu'elle a donné lieu à plusieurs guides et commentaires (Commission Européenne, MAINH, MEDEF) et également une charte (MAPPP, IGD) pour en faciliter le déroulement. Applicables aux projets « complexes », le processus doit permettre de développer des solutions à partir d'un programme fonctionnel dans lequel les besoins sont clairement définis. Les opérateurs craignent le risque de pillage d'idées et doutent que la personne publique puisse conduire le dialogue complètement « en tunnel », sans qu'au cours des phases successives une des bonnes idées d'un compétiteur ne se diffuse aux autres. Les anglais appellent « cherry picking » la reconstitution d'un projet « idéal » en partant des meilleures idées des divers concurrents.

En matière de services et de maintenance les modes d'organisation, les outils de communication, d'information et de gestion et plus certainement l'originalité des offres

Un échange véritablement enrichissant paraît donc encore exceptionnel, réservé à des opérations où l'exploitation a été mise clairement en avant. Dans les cas courants, le dialogue se limite à obtenir des précisions utiles à la comparaison des offres, renforçant ainsi la méfiance des entreprises qui se dévoilent le moins et le plus tard, à tort ou à raison, croyant créer un avantage concurrentiel.

Sur les niveaux de pénalité et de responsabilité, on assiste à un scénario d'évitement et de résistance pour en limiter l'impact. Il faut bien remarquer que cette attitude se nourrit d'une doctrine d'augmentation des plafonds qui semble se propager auprès de certains donneurs d'ordres. Le dialogue compétitif court ainsi le danger, pour son versant « exploitation » tout au moins, de ne devenir plus qu'un faux semblant, un jeu convenu, dans le seul objectif d'entériner au plus vite, sans débat, des clauses qu'on finit toujours par accepter par habitude ou lassitude.

Une enquête de la MAINH auprès des responsables hospitaliers juge les professionnels insuffisamment au fait du fonctionnement de leurs activités, voire décevants dans l'originalité de leurs propositions.

Faut-il en conclure qu'il reste à développer un apprentissage mutuel, des méthodes de dialogue plus efficaces et à réaliser un effort de compréhension important pour que le processus a priori prometteur donne toute sa mesure ?

La possibilité d'application d'une procédure négociée envisagée pour des opérations de montant inférieur aux seuils communautaires viendra peut-être modifier les comportements.

### 3.2.10 LE MARKET TEST

Ce processus nouveau est décrit dans la fiche documentaire 1 qui rappelle en conclusion :

- La vigilance pour ne pas risquer de faire intervenir en cours d'exploitation un nouvel opérateur sur la maintenance sous peine de dénaturer l'esprit des contrats de partenariat en désresponsabilisant le titulaire.
- L'immaturation du sujet en l'absence d'étude et de référence avérée. L'analyse approfondie de l'expérience des PFI en Grande-Bretagne pourrait contribuer à avancer sur ce sujet.

### 3.2.11 LA PARTICULARITÉ DES « RECETTES COMPLÉMENTAIRES »

Les recettes annexes correspondent à la recherche de rentabilisation des opérations par des recettes complémentaires portant notamment sur l'utilisation des ouvrages à des fins différentes que celles qui correspondent à l'activité de service public.

L'efficacité de la réponse à cette demande sera souvent décisive dans la compétition, il y a donc lieu de l'étudier soigneusement avec le consortium qui veillera à s'adjoindre les compétences nécessaires et dans la plupart des cas à choisir un ou plusieurs partenaires spécialisés.

#### à noter

*Les recettes complémentaires viennent en déduction des loyers. Cette activité change la nature des prestations et transforme l'opérateur de FM en commerçant s'il accepte de prendre à sa charge le risque qui peut découler de la location d'espaces, de la vente de produits et services ou de la production d'événements culturels, artistiques, sportifs etc. On entre ici dans un domaine qui pourrait rejoindre celui de la délégation de service public qui à l'extrême pourrait aboutir à une requalification de la consultation sur le partenariat.*

## FICHES DOCUMENTAIRES

### 1. PÉRIMÈTRE, ÉVOLUTIONS, RENÉGOCIATIONS, BENCHMARK, MARKET-TEST

#### PÉRIMÈTRE

La question du périmètre s'aborde en premier lieu par le statut juridique des différents contrats en cause dans ce qu'on a l'habitude d'amalgamer sous l'abréviation CPA (cf.1.2). La réglementation limite en effet l'objet et directement ou non les prestations qui s'y rattachent.

#### Diversité des cas

- Les Baux Emphytéotiques Administratifs et Autorisations d'Occupation Temporaire Location avec Option d'Achat concernent le «clos et couverts». Les prestations seront celles de la maintenance du propriétaire (GER), souvent étendues aux équipements techniques dits «structurants» comme la production de chaleur et de froid, les postes de livraison et réseaux primaires d'électricité etc. Elles peuvent éventuellement s'étendre à la maintenance préventive et corrective de tout ou partie des équipements techniques.

- Les Baux Emphytéotiques Hospitaliers Comportent au moins le GER des bâtiments et englobent éventuellement d'autres prestations de maintenance et de services associés aux bâtiments, voire sous certaines conditions d'autres services logistiques et d'hôtellerie. La maintenance des équipements médicaux en est jusqu'à présent exclue.

- La loi d'orientation de la sécurité intérieure et celle de la Justice (LOPSI, LOPJ) de 2002 ont permis le lancement de plusieurs opérations en BEA et AOT LOA. Les contrats signés ne comportent donc que des prestations attachées à l'immobilier comme la maintenance, le nettoyage et la fourniture des fluides.

- La loi de programmation militaire 2003-2008 du 27 janvier 2003

Les contrats de partenariat issus de l'ordonnance de 2004 ne comportent pas de limitation. Dans le domaine pénitentiaire par exemple, l'expérience du Ministère de la Justice en matière de gestion globale (programme Chalandon de 1987) tend à inciter à l'incorporation de services tels que la restauration, la blanchisserie, la formation et le travail des détenus.

Au delà de ces considérations juridiques, d'autres facteurs influent sur les décisions :

- Bâtiment neuf sur nouveau site : il n'y a donc en général pas d'équipe du public affecté au futur ouvrage, les orientations des décideurs devraient pouvoir aller dans le sens d'une délégation maximale en fonction du montage juridique choisi.
- Bâtiment neuf sur un site existant, réhabilitation partielle ou totale : si donc une organisation de maintenance et d'exploitation pré-existe et même s'il s'agit d'un contrat de partenariat libre de contraintes sur la palette des services, le choix impose de prendre en compte la question de l'externalisation et de la cohabitation des personnels de statut public et privé. On constate alors quelquefois que des propositions ouvrent la discussion et diffèrent le choix des services pris en charge à la « lumière » des échanges du dialogue compétitif. Une grille préliminaire de répartition des rôles et des champs de maintenance et d'exploitation couverts sert de base aux premiers chiffrages et dialogue. Il se peut qu'elle ne soit figée qu'à la fin de la mise au point du contrat.

## à noter

*Dans certains cas, la définition des services donnés dans l'avis d'appel à la concurrence exprime le besoin de manière générale et imprécise, ce qui rend délicat le choix des partenaires de FM et leur capacité d'appréhender avec suffisamment de sûreté aptitude à s'engager dans la consultation.*

### MISSION NATIONALE D'APPUI À L'INVESTISSEMENT HOSPITALIER LE CPA HOSPITALIER, UNE PREMIÈRE ÉVALUATION PÉRIMÈTRE DE L'EXPLOITATION-MAINTENANCE

*Quatre projets sur dix ont eu une approche plus conforme à la logique du contrat global et ont inclus dans le périmètre de l'exploitation maintenance, outre la maintenance dite de propriétaire, une partie significative de la maintenance des installations techniques et de second œuvre, voire des prestations de services.*

*Par ailleurs, tous les acteurs économiques critiquent un périmètre d'exploitation-maintenance très variable en cours de dialogue, justifié selon eux par un souci d'ajustement budgétaire de la part des établissements. Celui-ci est, toujours selon ces acteurs économiques, une conséquence d'une sous-estimation de ces coûts en amont de la procédure. En revanche, les établissements considèrent les offres techniques des candidats, sur l'exploitation maintenance uniquement, assez normalisées et offrant peu d'innovation, ce que les établissements expliquent par un manque de connaissance du secteur hospitalier de la part du secteur privé.*

*Cette remarque de la part des établissements est corroborée par deux constats :*

- Le premier, concerne les performances à atteindre, relatives à l'exploitation maintenance, que six contrats de BEH sur dix définissent de manière précise et assorties de seuils de tolérance au-delà desquels des pénalités applicables sont prévues ; le second est lié au fait que, quatre établissements sur dix jugent le niveau de rendu par les candidats, à l'offre finale, peu détaillé sur les performances relatives à l'exploitation maintenance.
- Les pénalités liées ont été dès lors discutées durant la phase de mise au point, cet élément ayant été ressenti par les établissements comme une stratégie des candidats leur permettant de revoir certains points du contrat lors de cette phase.

*L'écriture des besoins relatifs à l'exploitation-maintenance évolue mais le marché, tant du côté du conseil des établissements que des acteurs répondant aux projets, est toujours en cours de structuration.*

*La stabilisation du programme fonctionnel des besoins a tendance à être aujourd'hui plus élevée, la systématisation de l'évaluation préalable et sa formalisation ayant pour but de sécuriser et d'optimiser la procédure de dialogue compétitif.*

#### Synthèse et perspectives

*La logique économique du contrat global qu'est le BEH est fortement liée au périmètre de l'exploitation maintenance, d'où l'importance de confier au titulaire du contrat un périmètre large.*

*La logique prescriptive des premiers programmes tend à évoluer vers une logique d'expression des besoins, mais à des niveaux encore en deçà d'une pure écriture performantielle et exigentielle. Ce type de rédaction implique un changement culturel important en termes d'expression de besoins tant pour les équipes médicales et paramédicales qu'administratives et techniques.*

## Évolution ultérieure du périmètre

Pendant sa longue vie, le contrat devra évoluer. Les changements de réglementation et les demandes de modifications ou d'améliorations faites par le prestataire relèvent de l'analyse du partage des risques. Bien que pour la plupart gérées par le GER et ses clauses habituelles de veille technologiques, il se pourra cependant et de toute évidence que de fortes évolutions du besoin de la personne publique se fassent jour. Dans l'hospitalier, par exemple, les protocoles de soins et les modes de traitement des malades subiront de profonds changements dans les vingt ans à venir.

Le champ contractuel doit donc permettre des évolutions fortes, et certainement au delà du cadre habituel rencontré dans les marchés publics. Il est d'ailleurs stipulé que les contrats doivent obligatoirement mentionner une clause prévoyant :

*« Les conditions de la modification par avenant du contrat en cas d'évolution des besoins de la personne publique, d'innovations technologiques ou de modification dans les conditions de financement obtenues. »*

Il est donc nécessaire que le contrat prévoit un cadre formel pour le mode d'établissement des accords qui déboucheront sur les avenants. Ce cadre abordera notamment :

- Les modes d'évaluation économique et financière de la modification
- La détermination du processus de contractualisation
- La possibilité pour la personne publique d'introduire ou non la concurrence à ce stade et de confier à un tiers l'exécution de tout ou partie des prestations modifiées.

## RENÉGOCIATIONS, BENCHMARK, MARKET-TEST

La pratique des PFI anglais a introduit pour les services la possibilité contractuelle de vérifier périodiquement les montants pratiqués par des opérations de comparaison aux valeurs pratiquées par le marché. Il semble que ceci se limite au « soft services » (services à la personne, nettoyage, gardiennage etc.). L'organisation de la démarche a été codifiée dans l'édition d'une fiche de « best practice » du Department of Health britannique. Cette vérification a été reprise dans des contrats de partenariat en France mais elle ne s'appuie toutefois sur aucun retour d'expérience ici.

### PRINCIPE DU BENCHMARK\*

*Le Benchmark a pour objet d'identifier, dans des conditions définies, l'écart entre les conditions économiques de réalisation de la prestation de Service concernée fournie par le Titulaire par rapport aux conditions économiques de réalisation de prestations fournies dans des conditions similaires par d'autres prestataires.*

*La périodicité de l'opération est fixée (par exemple 3, 5 ou 7 ans selon les prestations)*

*La procédure étant ouverte un ou plusieurs experts indépendant reçoivent mission pour chacune des prestations de service concernée d'identifier l'écart entre les conditions économiques de réalisation fournies par le Titulaire par rapport ce qui est donné dans des conditions similaires par d'autres prestataires.*

*Au vu des résultats et des propositions les parties sont appelées à apprécier ensemble les résultats de la comparaison effectuée, d'évaluer ensemble la faisabilité technique des propositions et leur éventuelle incidence sur le Contrat de Partenariat. Il pourra s'agir d'un accord sur de nouvelles conditions économiques ou, si les écarts sont trop grands en plus ou en moins, au déclenchement par le titulaire et à ses frais, d'une procédure d'appel d'offre sur les services en cause, voire de sa résiliation avec diminution du loyer en conséquence.*

\* Analyse comparative des coûts

### PRINCIPE DE MARKET TEST

*Le titulaire doit, selon un processus et une liste de compétiteurs validés par le client public, établir les pièces et lancer la consultation sur les services incriminés*

*Le client public choisit l'offre économique la plus avantageuse.*

*Le titulaire résilie les contrats en cours correspondants et contracte avec le candidat retenu, prenant en charge les éventuelles indemnités de rupture. La part du loyer afférente est ajustée.*

On comprend le fondement de ce dispositif, la nécessité pour la puissance publique de vérifier et de montrer que le contrat conserve ses avantages économiques sur la longue durée. On comprend aussi que les prestataires lui trouvent un caractère a priori agressif dans un contrat dit « de partenariat ».

Quelques problèmes subsistent :

- Le procédé s'applique à un montage où les prestations de services visées sont exécutées par des sous-traitants. Dans le cas d'une entreprise intégrée ou d'un groupement constitué délivrant l'ensemble des services, le découpage n'est pas simple.
- Les sous-traitants de départ investissent dans les études préalables et le renfort des moyens et méthodes pour le démarrage, en visant le long terme, les prix ne sont pas optimisés si leur perspective est réduite. De plus, si ces amortissements alourdissent les prix, on trouvera plus facilement des concurrents moins chers sur le marché. Ces éléments devraient être pris en compte dans les comparaisons.
- Le contractant général ou groupement de service doit tenir compte des échéances pour éviter les indemnités de rupture de ses sous contrats. La durée nécessaire au déroulement complet de la procédure indiquée dans les « bonnes pratiques » britanniques est de deux ans.

Il a été opposé à ces arguments que ce contrôle périodique de marché pouvait aussi bénéficier au titulaire si ses prix avaient été minorés ou si des circonstances indépendantes de son action, par exemple une mauvaise prise en compte de l'inflation dans l'évolution du loyer, le mettaient en difficulté.

En conclusion :

- Par définition la maintenance fait partie intrinsèque du partenariat en prenant en compte le maintien en état et le remplacement des ouvrages pendant la partie du cycle de vie qu'il recouvre. La soumettre périodiquement à une comparaison à des prix d'un marché fluctuant dénature les conditions initiales de calcul des risques correspondants et donc les conditions économiques du contrat. Il conviendrait donc de l'exclure du champ de la clause de « benchmarking ».

- Il y a, dans ce sujet, matière à réflexion pour la mise au point à partir par exemple de l'expérience des PFI en Grande-Bretagne.

## 2. RISQUES, INDICATEURS ET PÉNALITÉS

### RISQUES

#### • Nature

En maîtrise d'ouvrage publique, les risques sont évalués et pris en compte par l'entité responsable du projet de construction.

- Dans les cas classiques de passation de marchés de services, les «risques d'exploitation» du service restent cachés et à la charge contractuelle du donneur d'ordres.

- Dans le cas de la délégation de service public, il est implicite que le délégataire exploite (et éventuellement construit) à ses risques et périls, même s'il peut selon certaines formes contractuelles, bénéficier de quelques subventions d'investissement ou de fonctionnement.

- Les contrats de partenariat se basent sur la même logique en présentant l'originalité de comporter une clause précisant « les conditions dans lesquelles est établi le partage des risques entre la personne publique et son contractant ». Cet équilibre devrait logiquement correspondre à l'évaluation objective de la valeur des risques par chacune des parties et l'allocation optimale à celle qui est le plus à même de le supporter. Il est cependant clair que la recherche du client public va dans le sens de l'attribution majoritaire des risques au privé.

La qualité et l'exhaustivité de l'identification et la définition des risques transférés au privé, comme l'équilibre raisonnable du partage conditionnent l'absence de litige au cours de la longue vie du contrat. Quels sont les principaux risques à identifier et dont la répartition se fait en général lors du processus de dialogue compétitif (voir ce sujet dans les « points de vigilance »)

- Risques relatifs aux travaux (conception, réalisation, exécution). La maîtrise d'ouvrage étant privée, ils sont logiquement assumés majoritairement par le cocontractant privé. Il est parfois des cas où le projet a été l'objet d'un marché antérieur de maîtrise d'œuvre, ou qu'il s'agisse de restructuration de l'existant, ce qui nécessite de limiter les responsabilités ou de définir les conditions de leur exercice.

L'opérateur du facilities management est toutefois partie prenante du risque dans la mesure où il doit intervenir de manière intense et effective dans les choix de conception en « coût global » des projets. Il s'agit là d'un « risque d'interface » avec les concepteurs et les constructeurs.

- **Risques financiers.** Le risque lié aux variations de taux reste cantonné à l'investisseur. La question de l'inflation implique évidemment aussi l'opérateur de Facilities Management. Trois périodes sont à considérer :

- Le temps qui sépare la remise des prix de l'offre définitive de celle de la notification qui peut être de plusieurs mois avec des prix fermes

- Le développement du projet depuis la notification jusqu'à la mise en exploitation (actualisation des prix).

- L'exploitation sur la longue durée du contrat pendant laquelle il faut tenir compte d'une inflation totalement inconnue lors de la remise des prix.

- **Réglementations nouvelles.** En général les dépenses entraînées par l'évolution de la réglementation devraient être supportées par la personne publique. Il se peut que la compétition se porte cependant sur ce point. Un partage peut alors être envisagé en plafonnant la valeur de la dépense. Pour le F.M., il pourra notamment s'agir des conséquences des lois sociales dont la répercussion n'est pas obligatoirement traduite dans la variation des prix déduite des formules de révision.

- **Risques d'exploitation.** Les C.D.P. ne sont pas des D.S.P. : la rémunération ne dépend donc pas des usagers et les risques d'exploitation à prendre en compte ne devraient concerner que l'insuffisance de performance. Le contrat peut cependant comporter des « recettes annexes » que le titulaire peut générer en utilisant l'ouvrage à la satisfaction de besoins différents de ceux de la personne publique. Ces recettes sont alors assorties d'une compensation sur les loyers perçus auprès de cette dernière. Il y a dans ce cas un risque de commerçant.

Des pénalités, déterminées en principe au cours du dialogue compétitif, sanctionnent le manque de performance par rapport aux objectifs du programme fonctionnel. Le caractère complexe et la mission globale du partenariat leur donnent une importance extrême et leur valeur inhabituelle en font un point singulier d'analyse de risque économique pour le prestataire de F.M. Elles font cependant partie des risques techniques de la profession et s'élaborent selon une méthodologie usuelle rappelée ci-après.

Les risques identifiés à évaluer et répartir entre le titulaire et la personne publique concernent :

- l'insuffisance des ouvrages,
- la défaillance de l'exploitant,
- les estimations ou les données de départ erronées,
- les modifications d'utilisation.

## Autres Risques

- **Résiliation** : les C.D.P. comportent des modalités particulières de rupture pour cause d'intérêt général, de force majeure ou de déchéance. En dehors de ce dernier cas qui détermine un préjudice dont la réparation incombe au consortium, la rupture s'assortit d'indemnités à son bénéfice. Le montant, déterminé selon le motif de la rupture et le moment auquel elle pourrait intervenir, est un élément important de la compétition. La part propre à l'exploitant est à négocier, selon l'origine de la cause de résiliation, au moment de l'offre dans les discussions avec les partenaires du contrat.

- **Obsolescence, avancées technologiques, variation d'activité de l'établissement etc.** : ces diverses causes, propres aux diverses situations, s'évaluent également au cas par cas. Elles peuvent mettre en cause l'exploitant technique par exemple en l'obligeant à investir dans un nouveau matériel, en augmentant ses effectifs ou en ayant recours à des spécialités nouvelles pour atteindre les performances.

## Processus pratique

Le dossier de consultation, le plus souvent le « Dossier de Dialogue », puisque le dialogue compétitif constitue le mode habituel de consultation, comporte obligatoirement un cadre de proposition de « matrice des risques » présentant un inventaire de thèmes pour la conception, la réalisation et l'exploitation. L'allocation se fera dans les propositions successives correspondant aux phases successives du dialogue jusqu'à l'offre définitive éventuellement précisée lors de la mise au point. La « matrice » fait partie du contrat qui lie le preneur à la personne publique.

Les coûts associés aux risques d'exploitation sont à prendre en compte dans le calcul de la rémunération (loyer de fonctionnement). De son côté la personne publique doit évaluer l'impact des risques qu'elle conserve pour juger les offres.

Les pénalités d'exploitation ne devrait pas intervenir directement dans ce contexte et devraient strictement constituer la sanction à un manquement aux obligations de performances et non un élément de variabilité de la rémunération des services. N'étant pas libératoire, le risque à évaluer en conséquence de la répartition proposée concerne donc les réparations du préjudice subi par le bénéficiaire des services.

Bien que l'on rencontre souvent les mêmes thèmes sur les matrices proposées dans les différents projets, la répartition s'avère toujours fonction de la nature particulière du projet et de l'entité pour qui il est envisagé. Cette matrice constitue un guide pour la conduite du dialogue compétitif. Elle soutient en effet la réflexion des deux parties en particulier sur les possibilités d'assurance.

## Exemple de « Matrice des Risques »

Le guide de la MAPP contient l'exemple de cadre de matrice à remplir reproduit ci-après, en indiquant bien qu'il ne s'agit que d'une illustration théorique.

RISQUES	PORTEUR DU RISQUE		COMMENTAIRES
	PUBLIC	PRIVÉ	
<b>PÉRIODE PRELIMINAIRE</b>			
Défaillance de la conception			
Modification du projet - reprise des projets rendue nécessaire par difficultés (études de sols ...) - reprise des projets du fait de modifications			Selon l'origine de la modification (personne publique, privée, loi)
Retard dans la mise au point des projets			Selon l'origine de la difficulté
Incapacité à construire suivant le cahier des charges			
<b>PÉRIODE DE DÉVELOPPEMENT ET DE CONSTRUCTION</b>			
Mauvaise estimation des coûts de construction - répercutables sur entreprises travaux - non récupérables			Selon surcoûts et/ou retards
Mauvaise estimation du calendrier			
Risque archéologique			
Risque géologique			
Risque météorologique			
Retard dans l'accès au site			Selon l'origine du retard
Retard sur l'obtention d'autorisations administratives nécessaires au démarrage			Selon l'origine du retard
Sûreté et sécurité sur le site			
Modifications législatives et réglementaires			Selon la spécificité des normes
Défaillance technique technique d'un constructeur			
Défaillance d'un financeur			
Retard à la livraison			
Malfaçon rendant les ouvrages propres ou non à leur destinations			
Risques d'interface entre conception, construction et exploitation			
<b>RISQUES DE PERFORMANCE</b>			
Défauts du partenaire privé ou de ses sous-traitants (non exécution ou défaut d'exécution du service) - du fait d'une carence prouvée de l'exploitant - du fait d'un défaut des ouvrages, équipements, fournitures			
Incapacité/impossibilité à atteindre les standards de qualité fixés			
Grève			
Défauts latents des ouvrages			
Modification des spécifications du fait de l'évolution législative			
Disponibilité de l'ouvrage			

<b>Risques sur les coûts d'exploitation</b>			
Mauvaise estimation des coûts de fourniture des services dus, de la maintenance, de structure,...			
Risques de surcoûts d'exploitation du fait d'un défaut des ouvrages (de conception/de réalisation)			
Modification législatives et réglementaires spécifiques au secteur			
Modification législatives et réglementaires non spécifiques au secteur			
Risques de surcoûts du fait d'une moindre qualité (que prévu) des installations (réparation, remplacement renouvellement accrus)			
Mauvaise estimation du coût de gestion des personnels			
Variation des ressources liées à l'exploitation du service			
Mauvaise estimation des revenus annexes			
Modification fiscale			
<b>RISQUE SPÉCIAUX</b>			
<b>Risques de déchéance et de fin anticipée de contrat</b>			
Résiliation du fait de la personne publique			
Défaut du cocontractant privé			
Déchéance du cocontractant privé			
Défaut de la personne publique			
<b>Risques technologiques et d'obsolescence</b>			
Obsolescence			
Modification des spécifications technologiques			
<b>Risques de la valeur résiduelle (coûts de démantèlement ou de réaffectation)</b>			
<b>Risques d'assurance</b>			
Variation des primes			
Risques non couverts			
<b>Risques financiers</b>			
Variation des taux			
Risques de change			
Inflation			
<b>Autres risques</b>			
Risques environnementaux			
Force majeure et autres risques non assurables			

## Conclusion

Des différences importantes existent quant à la vocation des contrats, et donc sur leur périmètre et les risques reportés sur leur titulaire :

- Pour des contrats dont l'objet est essentiellement immobilier, accessoirement accompagné de fourniture de mobilier, les prestations sont souvent réduites à la maintenance dite « propriétaire », c'est à dire le Gros Entretien Renouvellement (GER) du clos et du couvert. Le risque réside principalement dans l'assurance de la durabilité de l'ouvrage mis à disposition et son retour en bon état à la fin du contrat. Notons cependant, dans le domaine hospitalier par exemple, des demandes de prise de risque sur la disponibilité des espaces, même sans autre fourniture de services que le GER.
- Pour les contrats incorporant des prestations étendues de services en plus de l'immobilier, il ne s'agit plus de seulement maintenir mais d'assurer pleinement un service complet. La logique change alors et le client public délègue largement le fonctionnement de l'ouvrage en externalisant les risques correspondant. Le système de pénalités deviendra par conséquent beaucoup plus contraignant.
- Dans certains cas, la démarche ira plus loin en introduisant un risque commercial partagé, comme celui de recettes annexes liées à la fréquentation pour les besoins publics ou en permettant l'usage pour d'autres besoins. Au risque de se confondre avec une DSP, ce risque supplémentaire ne se conçoit néanmoins que marginalement, dans un but d'optimisation.

La personne publique ne distingue pas les divers intervenants des composantes du risque. L'opérateur de FM supporte en bout de chaîne la totalité des risques résultant des transferts inscrits dans la matrice. Ceci renforce évidemment l'importance de sa participation active à toutes les phases du projet, particulièrement aux phases décisives de l'avant-projet de conception à l'issue duquel les options principales en matière de maintenabilité et de coût global seront prises.

## INDICATEURS

L'essence du contrat de partenariat réside dans l'appel aux capacités des entreprises privées d'apporter des solutions performantes pour garantir le maintien du patrimoine et délivrer des services durables en coût, sûreté et qualité de fonctionnement. Ceci se traduit par l'exigence d'assujettir la rémunération à des critères de mesure et de contrôle de l'atteinte des objectifs du programme fonctionnel. Ce processus impose que les objectifs soient clairement spécifiés en nature et quantité et qu'il soit associé totalement à celui de la maîtrise des risques.

*L'article 11c) de l'ordonnance est ainsi rédigé :*

*«Un contrat de partenariat comporte nécessairement des clauses relatives : aux objectifs de performance assignés au cocontractant, notamment en ce qui concerne la qualité des prestations de services, la qualité des ouvrages et équipements, les conditions dans lesquelles ils sont mis à la disposition de la personne publique, et, le cas échéant, leur niveau de fréquentation».*

La pratique des entreprises de FM de garantir des résultats s'appuie sur un savoir-faire dans la mise en œuvre et l'exploitation de dispositifs de mesure et de contrôle qui correspond pleinement à cette attente.

La convergence des exigences du client public et des propositions concrètes des prestataires se matérialise au cours du « dialogue compétitif » par :

- la spécification du niveau de service contractuel (SLA : service level agreement des contrats anglais souvent utilisés en référence)
- la proposition du système d'indicateurs (KPI : key performances indicators en anglais)
- le mode d'application et la valeur des pénalités,
- les dispositifs de reportage et de dialogue correspondants (satisfaction des utilisateurs, suivi des plans d'actions et des plans de progrès, etc.).

Outil de contrôle il structure les mesures incitatives et coercitives de pénalités, mais il se justifie aussi pleinement dans la démarche de qualité et de progrès. Il sera à la base de l'organisation des rapports périodiques édités par l'exploitant et analysés avec les représentants du client public.

Le système proposé doit répondre aux critères suivants :

- performances clairement identifiées et définies en corrélation avec les besoins exprimés tant pour la maintenance (courante et GER) que pour les services.
- simplicité de mesure et d'interprétation.
- reproductibilité et traçabilité des mesures et enregistrements.

## EXEMPLE DE MÉTHODOLOGIE - TYPE MESURE DE PERFORMANCE

### Objectifs de performance, qualité de service

Définition de secteurs d'usage de « criticité » homogènes à partir de la nomenclature des locaux du programme et d'un scénario d'exploitation (horaires d'exploitation et taux d'occupation, performances en et hors exploitation, niveau d'exigence par secteur...).

Spécifications en termes objectivement mesurables :

- «objectifs généraux de performance» pour chaque secteur
- «objectifs particuliers de performance» pour certains locaux
- définition de l'indisponibilité totale ou partielle (mode dégradé) des espaces et services.

L'ensemble de ces spécifications du service fourni et celle des valeurs attendues des enquêtes sur sa perception constitue la base de l'accord des parties sur le niveau de service minimum contractuel.

### Criticité

La criticité des locaux (ou des services) correspond à une analyse fonctionnelle de l'ouvrage. Elle marque la gravité du risque de défaillance ou d'indisponibilité de la zone, du local ou du service. Elle peut s'exprimer par un nombre entier ou un coefficient qui alourdit la pénalité. Cette note ou ce coefficient peut découler d'une combinaison de la notation de sous-critères comme l'importance de la défaillance dans la sûreté de fonctionnement et l'urgence de sa correction, la sensibilité des utilisateurs à celle-ci et leur position dans l'ordre hiérarchisé de leur opinion dans l'ensemble.

### Indicateur

L'indicateur est le paramètre mesuré pour vérifier le respect de la performance.

Les performances techniques s'expriment en valeur de mesures physiques (tensions de courant, débits d'eau, atténuation acoustique...) déterminées en fonction des capacités intrinsèques des installations.

Les services, le confort et l'hygiène peuvent s'apprécier :

- par des indicateurs directs (températures opératives, niveaux d'éclairage, niveaux sonores, temps de délivrance des badges à l'accueil),
- par un taux de défaut maximal par zone, en pourcentage du nombre de mesure total ou sur une échelle de valeur (déchets de telle taille sur une  $N m^2$  dans un secteur d'usage pour le nettoyage, nombre de retours de courriers mal dirigés),
- par mesure du taux de satisfaction des utilisateurs avec un seuil exprimé en pourcentage d'insatisfaits (éléments représentatifs objectifs de l'aspect esthétique, accueil des visiteurs, réponse au téléphone etc. ...).

Les prestations de maintenance sont des actions programmées (maintenance préventive et GER) ou aléatoires (curatif). Leur résultat se traduit dans la disponibilité et la durabilité des équipements

et ouvrages pris en compte dans les indicateurs précédents qui devraient donc suffire à caractériser l'action de l'entreprise. Les dégradations par défaut de maintenance préventive ne se manifestent cependant qu'à long terme. Un indicateur de régularité des opérations planifiées de maintenance ainsi que des indicateurs de taux de défaillance et de maintenance curative pourront rendre compte de la qualité de la maintenance. Par ailleurs, le non respect de la programmation d'intervention formellement approuvée par les représentants du client introduit une gêne qui constitue une dégradation du service (date et heure et/ou durée de l'intervention), voire éventuellement une indisponibilité.

Le plan prévisionnel de renouvellement des matériels et matériaux sera corroboré avec l'évolution desdits matériel ou matériaux lors de la vie de l'ouvrage. Seule l'indisponibilité consécutive aux actions G.E.R. réalisées en dehors des dates et heures programmées devrait donc être pénalisable.

### Valeur de référence de l'indicateur

La valeur de référence de l'Indicateur est la valeur de l'Indicateur qui permet le respect de la performance.

### Mesure de l'indicateur

Méthode, moyens de mesure, de contrôle et d'enregistrement utilisé, mesure directe permanente locale ou distante (G.T.B.), périodique ou aléatoire lors des autocontrôles, rondes, etc. de l'exploitant et des signalement des représentants du Client public. Méthodes de calcul : moyennes journalières, mensuelles, mini et maxi par zone, relevés statistiques etc. ( $m^2$ , % de locaux...) et par prestation.

### Plage de tolérance

La plage de tolérance est le fuseau à l'intérieur duquel doit se situer l'Indicateur pour que le fonctionnement soit considéré comme normal (ou la performance atteinte). La plage de tolérance sera définie par local ou service.

### Seuils de l'indicateur

Au-delà de la plage de tolérance, les seuils de l'Indicateur permettent de définir les fonctionnements en mode dégradé et l'indisponibilité contractuelle.

### Délai d'intervention (t) ou durée de retour à la valeur de référence temps de neutralisation :

Le délai d'intervention correspond au cumul du temps T1 d'intervention au local concerné et T2 pour retour au valeurs à l'intérieur de la plage de tolérance (correctif) ou à une position de sécurité (palliatif) qui peut correspondre à un mode dégradé.

L'origine du délai mesuré peut être la mesure directe dès apparition du défaut, un constat par l'exploitant ou son signalement par le client public et contrôle a posteriori par l'exploitant selon un mode défini.

Le temps de neutralisation fixe une valeur limite au délai d'intervention pour ramener l'indicateur à sa valeur de référence avant que le mécanisme de pénalité ne s'applique.

**ILUSTRATION SUCCINCTE****1 - CONFORT THERMIQUE    2 - RESTAURATION****INDICATEURS**

1 : Température opérative    2 : Durée d'attente au self

**VALEUR DE RÉFÉRENCE DE L'INDICATEUR**

1 : 21° pour les bureaux    2 : 10 mn d'attente au self

**MESURE DE L'INDICATEUR**

Méthode utilisée pour la mesure de l'indicateur :

- Par relevé permanent distant (G.T.B) corrigé des paramètres locaux (température opérative)
- Par relevé et observation lors des autocontrôles, rondes, etc. de l'exploitant selon méthodologie de mesure décrite.
- Par signalement des représentants du Client public puis contrôle sur le site pour la température opérative.

**PLAGE DE TOLÉRANCE**

- 2,5 °c pour la température opérative des bureaux par rapport à la valeur de référence dans les plages horaires du scénario d'exploitation.
- +5 mn d'attente au self

**SEUILS DE L'INDICATEUR**

- Bureaux indisponibles : température inférieure à 5°c par rapport à la valeur de référence.
- Restaurant indisponible : plus de 20 mn d'attente.

**PÉNALITÉS**

Le système de mesure de la performance conduit à celui de l'application des pénalités. Elles sanctionnent les dépassements des seuils de certains indicateurs qui, au delà des plages de tolérance, déterminent le mode dégradé et l'indisponibilité.

Elles devraient en principe correspondre de manière raisonnée et convenablement dissuasive à l'équilibre recherché du transfert de risque entre le client public et le titulaire tout en conservant un caractère incitatif à l'amélioration continue. Notons que, pour être considéré comme « déconsolidant » selon la directive européenne, le montage doit pouvoir prouver le transfert réel des risques d'indisponibilité par l'importance des pénalités. La personne publique doit donc les proportionner au service défaillant de manière à ce qu'elles viennent réduire significativement les loyers.

**EXEMPLE DE MODALITÉS DE CALCUL**

- **Niveau élémentaire** d'application simple de montants unitaires par dépassement de seuils unitaires. Ce premier niveau correspond à des valeurs indiquées dans un tableau, par exemple Nb. €/panne au delà de 2 par an sur les onduleurs.

- **Niveau global de qualité** correspondant au système de notation en pourcentage de réussite d'obtention d'un résultat mesuré par un indicateur (exemple moins de 90% des températures des bureaux dans la plage de tolérance) donnant lieu à pénalité par jour appliquée en pourcentage (N%) du loyer mensuel rapporté à la surface ou au nombre de locaux du secteur d'usage concernés par la défaillance et affecté du coefficient de gravité du secteur d'usage.

**- Formules données dans le programme imposé**

$$P = \min[Pd, ad, x(L1+Lm)] + \min(Pm, am \times Lm) + \min(Pe, ae \times Re)$$

Avec :

$$Pd = \sum \text{mois} [\sum i Pdi]$$

$$Pm = \sum \text{mois} [\sum i Pmi]$$

$$Pe = \sum \text{mois} [\sum i Pei]$$

ad, am et ae sont des pourcentages à proposer par le candidat

Un alourdissement de la sanction peut s'appliquer en cas de récurrence ou de persistance de l'anomalie sur une période donnée. En revanche, si elle peut être imputée au titre de plusieurs catégories de performances différentes (maintenance et disponibilité), le calcul ne devrait pas cumuler les pénalités. La plupart des contrats indiquent que les pénalités ne libèrent pas le prestataire d'encourir le paiement des préjudices vis à vis du client ou des tiers.

A partir de valeurs contractuelles, le cumul de pénalisation atteignant un seuil donné déclenche la possibilité d'appliquer la mise en régie partielle ou totale, voire à l'extrême la déchéance.

On constate que les différents programmes abordent de façon diverse la mise en place du système d'indicateurs et de pénalités. Certains donnent d'entrée des formules de pénalité, d'autres des principes de base pour développer les propositions lors du dialogue. La détermination à l'offre finale n'est pas toujours réalisée et s'achève dans ce cas lors de la phase de mise au point.

L'application se fait logiquement en déduction des loyers d'exploitation et de maintenance, sans qu'il soit exclu qu'elles imputent dans certains projets le loyer immobilier. On

raisonne souvent sur un loyer journalier, le cumul s'effectuant mensuellement ou trimestriellement. Leur plafonnement fait l'objet d'échanges lors du dialogue. Il n'est pas rare cependant qu'elles mettent en risque la totalité du loyer d'exploitation maintenance et services. Le risque se trouve toutefois réparti suivant un découpage par nature des prestations (exploitation, maintenance, services), par type de défaillance (indisponibilité, sécurité, consommations...) et selon l'étendue des espaces touchés.

Le constat et l'application des pénalités se fait selon une procédure formelle et contractuelle. Le résultat des contrôles peut être présenté lors des réunions mensuelles ou trimestrielles à l'issue desquelles la notification est faite dans la forme spécifiée. Une ou plusieurs réunions de concertation sont parfois prévues au contrat pour éviter les contentieux sur ce sujet.

### 3. CONTRAT ET INTERFACES

Les opérateurs de Facilities Management signent un contrat avec la SDP pour définir leurs limites de responsabilités, de prestations, leurs obligations et les modalités d'adossment aux obligations contractuelles de la SDP. Ce contrat de droit privé est négocié au sein du consortium.

Ils sont partie prenante du risque de conception et de construction dans la mesure où ils doivent intervenir de manière intense et effective par des avis et suggestions dans les choix de conception en « coût global » des projets. Il s'agit là d'un « risque d'interface » avec les concepteurs et les constructeurs qui doit se régler dans un contrat interne spécifique au consortium. Il définit les limites de responsabilités et en clarifiant les rôles devrait constituer un garde-fou pour la prise en charge du bien construit au démarrage de sa phase d'exploitation. Il pourrait se compléter par un protocole annexe qui définit les procédures de « passation de pouvoir » comme les essais, la marche à blanc, la livraison et la recette des documents et logiciels etc.

Par ailleurs, l'opérateur de Facilities Management se trouve seul représentant opérationnel durant l'exploitation. Il paraît donc indispensable d'établir concrètement son mode de relation et ses responsabilités dans un rôle de représentant de fait du consortium dans cette phase. Ceci pourrait également faire l'objet d'un « contrat d'interface » avec la SDP et son mandataire ou au minimum d'une convention ou protocole accepté par l'ensemble des partenaires.

# POSTFACE

## LA COMMISSION «COMMANDE PUBLIQUE» RÔLE ET COMPOSITION

L'élaboration de ce guide pratique s'inscrit dans le cadre des actions engagées par la commission commande publique du SYPEMI.

Créée en 2007, la commission commande publique mène une réflexion analytique, critique et prospective sur les différents outils contractuels qui composent la commande publique, appliqués aux métiers du FM.

Ces travaux ont vocation à offrir aux adhérents du SYPEMI un état de la commande publique pour mieux en appréhender les enjeux, les opportunités et les risques.

Plus largement, la commission commande publique s'attache à faire connaître la vision de la Profession auprès des instances publiques concernées et de tous les acteurs du marché engagés dans les étapes successives de la commande publique.

Le présent guide a été rédigé, sous la présidence de François PHULPIN, par Didier CROISSIAUX, Alain FRANCOIS, Gérard MAJCHERCZYK et Denis SZKOBEL.

Il n'aurait pas pu être élaboré sans le concours tout particulier de Claude MOUSNY qui a largement contribué à sa rédaction.

### GLOSSAIRE

**AOT-LOA** : Autorisations d'Occupation Temporaire-Location avec Option d'Achat  
**BEA** : Baux Emphytéotiques Administratifs  
**BEH** : Baux Emphytéotiques Hospitaliers  
**CEFO-PPP** : Centre d'Expertise Français et Observatoire des Partenariats Public-Privé  
**CMP** : Code des Marchés Publics  
**CPA** : Contrat de Partenariat et Assimilés  
**DSP** : Délégation de Service Public  
**GER** : Gros Entretien Renouvellement  
**MAPP** : Mission d'appui à la réalisation des contrats de partenariat  
**MAINH** : Mission Nationale d'Appui à l'Investissement Hospitalier  
**SDP** : Société De Projet

### RÉFÉRENCES DOCUMENTAIRES

Organisme : OEAP - Observatoire Economique de l'Achat Public  
Référence : Statistiques Marchés Publics  
Date : novembre 2008

Organisme : MAPP - Mission d'Appui à la réalisation des contrats de partenariat (Ministère de l'économie et des Finances)  
Référence : SLes contrats de Partenariat, principes et méthodes  
Date : avri 2005

Organisme : MAINH Mission d'Appui à l'Investissement Hospitalier  
Référence : Le Partenariat Public Hospitalier, première évaluation  
Date : septembre 2007

Organisme : IES - Institut Esprit de Service  
Référence : Le Facilities Management dans le secteur public  
Date : 4ème trimestre 200! - à paraître

Organisme : CEF-O-PPP : Centre d'Expertise Français pour l'Observation des Partenariats Public-Privé  
Référence : Enquête Statistique sur la Passation des contrats de Partenariat en France  
Date : janvier 2008

Organisme : Club PPP, Norton Rose, FIDEPPP  
Référence : Résultats de l'étude sur les Partenariats Public-Privé  
Date : automne 2007 - en coordination avec l'IGD

Organisme : FNTP - Fédération Nationale des Travaux Publics  
Référence : Enquête : Le Contrat de Partenariat, une opportunité pour les Maîtres d'ouvrages  
Date : 2007

Organisme : Assemblée des Départements de France, Association des maires de France, Association des Régions de France, Mission d'Appui à la réalisation des contrats de partenariat, Institut de la Gestion Déléguée  
Référence : Charte du dialogue compétitif  
Date : 18 janvier 2007

Organisme : MEDEF  
Référence : Guide du dialogue compétitif  
Date : mars 2007 - avec la participation de la FG3E au groupe de travail

Organisme : Groupe Caisses d'Épargne  
Référence : Le Partenariat Public Privé  
Date : décembre 2006

Organisme : FG3E  
Référence : Contrat de performance énergétique dans le secteur public, marchés publics ou contrat de partenariat  
Organisme : IGD - Institut de la Gestion Déléguée  
Référence : Les contrats de partenariat en France - Le financement des PPP en France  
Date : septembre 2007 & octobre 2006

Organisme : ACCA  
Référence : Evaluating the operation of PFI in roads and hospitals Resarch report N° 84  
Date : 2008

Organisme : Department of health  
Référence : PFI/NHS lift newsletter  
Date : juillet 2006



S Y P E M I

SYNDICAT PROFESSIONNEL DES ENTREPRISES DE MULTISERVICE IMMOBILIER  
ET DE FACILITIES MANAGEMENT

28, rue de la Pépinière 75008 Paris Tél : 01.44.70.63.90 Fax : 01.44.70.63.99  
[www.sypemi.com](http://www.sypemi.com)