BRIEF TECHNIQUE

Partenariats public-privé pour les établissements scolaires : Expérience de la Seine-Saint-Denis, France






Mai 2020

ISSN 2707-5974 (version imprimée)
ISSN 2707-5982 (version électronique)

Clause de non-responsabilité

Les résultats, les interprétations et les conclusions apparaissant dans le présent document appartiennent aux auteurs et ne reflètent pas nécessairement ceux des organes de la Banque de Développement du Conseil de l'Europe (CEB), qui ne sont pas en mesure de garantir l'exactitude des données qui y sont présentées.

Les appellations utilisées dans cette publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de la CEB l'expression d'aucune opinion quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

Le présent document de travail est publié sous cette forme pour communiquer les résultats de l'analyse et susciter des débats.

Remerciements

Le présent brief technique a été rédigé par Kristina Maslauskaite (Direction Préparation & Suivi techniques de la CEB – TAM). Ce travail a été supervisé par Anton Spierenburg (Directeur adjoint de la TAM) et examiné par Yael Duthilleul (Conseillère technique, TAM). Nous remercions les collègues de la Direction des Prêts & Développement Social et de la Coopération Européenne & Stratégie pour leurs observations. Nous tenons également à remercier la Direction de l'Éducation et de la Jeunesse du Département de la Seine-Saint-Denis pour leur soutien à ce travail et leurs commentaires à des versions préliminaires de ce document.

Photos de couverture : Reino Tapaninen

Table des matières

Synthèse **1**

1. Introduction **2**

2. Partenariats public-privé pour les établissements scolaires **3**

2.1 Plusieurs types de partenariats 3

2.2 Les PPP en France 5

2.3 Les PPP pour les établissements scolaires 6

3. Le Plan exceptionnel d'investissement et les PPP scolaires en Seine-Saint-Denis **7**

4. Mise en œuvre de PPP éducatifs en Seine-Saint-Denis : principaux enseignements tirés **9**

4.1 La clé du succès de toute coopération future passe forcément par des investissements dans la préparation et la négociation de PPP 9

4.2 Les établissements scolaires ont été construits en respectant les contraintes de délai, de budget et de qualité 9

4.3 Des coûts économiques et sociaux liés à la maintenance à prendre en compte 10

4.4 Des imprévus potentiellement coûteux au cours de la mise en œuvre 12

4.5 Des institutions fortes et modulables indispensables à la planification et à la gestion des contrats 13

4.6 Une coopération et un transfert de connaissances parfois difficiles 14

5 Conclusions **14**

Références **16**

Synthèse

Au cours des trente dernières années, des partenariats public-privé (PPP) ont vu le jour partout en Europe pour la construction d'infrastructures et la prestation de divers services aux collectivités, tant au niveau national que local. Les PPP présentent souvent un certain nombre d'avantages pour les collectivités publiques. Ils permettent notamment d'assurer une livraison plus rapide des infrastructures, une gestion des coûts plus prévisible à long terme et un partage des risques entre partenaires publics et privés. L'expérience rapportée dans plusieurs pays européens suggère néanmoins que loin d'être la panacée, les PPP ne peuvent donner satisfaction qu'à condition de réunir, pour chaque projet d'investissement, des aspects juridiques, économiques et institutionnels spécifiques.

La Banque de Développement du Conseil de l'Europe (CEB) a accordé un financement pour la construction et la réhabilitation d'établissements du premier cycle de l'enseignement secondaire (collèges) dans le département français de la Seine-Saint-Denis. Ce département a pris la décision de signer plusieurs contrats de PPP (parmi les plus importants conclus à ce jour par une collectivité locale française) pour la construction, la rénovation et la maintenance d'une partie de ses infrastructures scolaires. Ce brief technique présente l'expérience du département en matière de conception, de négociation et de mise en œuvre de contrats de ce type, qui pourrait être utile à d'autres organismes publics ou privés envisageant l'établissement d'un PPP pour la construction et l'exploitation d'infrastructures éducatives en Europe.

Voici les principales conclusions à tirer de l'expérience de la Seine-Saint-Denis en matière de PPP :

- Une condition préalable essentielle à la garantie d'une future coopération fructueuse avec les opérateurs de PPP tient à la qualité de la préparation et de la négociation du PPP. À cet égard, la Seine-Saint-Denis a investi beaucoup de temps et d'efforts pour faciliter les phases initiales de conception, de négociation et de passation des marchés du processus de PPP, un investissement qui a posé les fondements d'une coopération réussie et équilibrée avec les partenaires privés concernés.
- Les établissements scolaires ont été construits en respectant les contraintes en matière de temps et de budget, et de qualité. D'après les estimations du département, l'adoption de la formule PPP a permis de raccourcir de 12 mois en moyenne les délais de construction des établissements scolaires par rapport à l'approche classique de passation des marchés publics.
- Les coûts économiques et sociaux des modalités de maintenance sont à prendre soigneusement en compte. L'externalisation de services de maintenance à long terme et de haute qualité peut être coûteuse et entraîner des reconversions du personnel et des licenciements. Les imprévus lors des phases de mise en œuvre et d'exploitation peuvent être coûteux. Les contrats de PPP manquent souvent de flexibilité, ce qui rend d'autant plus importantes les phases de préparation initiale et d'évaluation des risques.
- Des institutions fortes et modulables sont indispensables à la planification et à la gestion des contrats. À ce titre, le département a démontré une forte capacité à envisager et à mettre en œuvre de nouvelles procédures, à intégrer des descriptions de poste évolutives et à adapter sa structure.
- La coopération et le transfert de connaissances entre le secteur public et le secteur privé peuvent parfois être difficiles. Les collectivités publiques peuvent exercer une influence pour encourager l'échange d'informations et la transparence.

Les institutions financières internationales, telles que la CEB, qui ont l'expérience du financement de projets PPP dans toutes sortes de secteurs et de contextes, ont un rôle important à jouer pour faciliter l'amélioration de la conception et de la mise en œuvre de ces modalités contractuelles. Le fait de favoriser l'échange de savoir-faire et de bonnes pratiques et d'aborder les difficultés rencontrées peut aider les collectivités publiques à décider d'entreprendre un projet donné sous forme de PPP, en fonction de leurs objectifs et besoins propres.

1. Introduction

Depuis une trentaine d'années, le recours à des partenariats public-privé (PPP) est très répandu dans l'Europe entière dans divers secteurs comme solution viable pour combler les écarts afin d'assurer une prestation efficace des services publics. Les PPP présentent souvent un certain nombre d'avantages pour les collectivités publiques. Ils permettent notamment d'assurer des délais de livraison plus courts, une gestion des coûts plus prévisible à long terme et un partage des risques entre partenaires publics et privés. En outre, les collectivités publiques peuvent tirer parti de l'expérience, des capacités et du savoir-faire de grands opérateurs privés pour mettre en œuvre des investissements complexes de grande envergure.

Cependant, ces dernières années, les échecs retentissants de plusieurs PPP à travers l'Europe ont provoqué une certaine hostilité sociale et politique à l'égard de ce type de contrat. En effet, l'expérience a montré que, loin d'être parfaits, les PPP ne peuvent réussir qu'à condition de réunir des conditions juridiques, économiques et institutionnelles spécifiques pour répondre aux défis associés à chaque projet d'investissement.

Plusieurs entités publiques se sont adressées à la CEB, en tant que banque de développement social, pour soutenir, directement ou au travers d'intermédiaires financiers, divers investissements dans des infrastructures sociales publiques sous forme de PPP. Afin d'en évaluer l'efficacité, le présent brief technique s'appuie sur les dix années d'expérience de la Seine-Saint-Denis dans l'utilisation de PPP pour la construction, la rénovation et l'exploitation d'un certain nombre de collèges. Cette évaluation et les enseignements qui en découlent pourraient s'avérer utiles à d'autres collectivités locales, en France et ailleurs en Europe.

Encadré 1 : L'expérience de la CEB en matière de PPP en France

La CEB a cofinancé en France plusieurs types d'investissements sociaux impliquant des contrats de PPP entre partenaires publics et privés. Ainsi, en 2007, la CEB a versé € 100 millions pour le financement partiel de la construction ou de la réhabilitation de commissariats et de casernes de pompiers, de maisons de retraite et d'établissements de santé sous forme de PPP sur le territoire français. Le financement de la CEB a été transféré par le biais d'un intermédiaire financier, qui a été un partenaire clé pour la réussite du projet.

Après la mise en œuvre réussie de ce premier projet, la CEB a approuvé en 2013 un autre prêt intermédié multi-projets de € 150 millions en vue de financer en partie des investissements entrepris par des régions et des municipalités françaises dans les domaines de l'éducation, la santé et l'environnement. Les collectivités publiques concernées ont relevé un certain nombre d'avantages à conclure des accords de PPP pour la mise en œuvre de leurs investissements. Elles ont cité, entre autres, le raccourcissement de la période de construction, l'efficacité de la gestion des coûts, l'accès au savoir-faire technique spécifique des partenaires privés et la viabilité financière à long terme.

En 2013 et 2014, la CEB a approuvé deux prêts, le premier de plus de € 100 millions, et le deuxième de € 200 millions, à l'appui d'investissements dans les domaines de l'éducation, des sports et de l'aide sociale aux familles. Ce deuxième prêt a été versé directement à la Seine-Saint-Denis. S'agissant du volet éducation, les investissements concernés ont notamment porté sur la construction et la réhabilitation de plusieurs collèges sous forme de PPP. Les enseignements tirés de ces investissements sont présentés dans le présent brief technique.

2. Partenariats public-privé pour les établissements scolaires

2.1 Plusieurs types de partenariats

Un partenariat public-privé se définit comme étant "un accord contractuel de long terme entre une autorité publique et un partenaire privé dans le cadre duquel ce partenaire assure et finance des services publics à partir d'un équipement, avec un partage des risques associés" (OCDE, 2012). Les PPP sont considérés comme une troisième voie entre la prestation par l'État et le marché, par laquelle l'État délègue à des acteurs privés la prestation de services publics dans un cadre politique bien circonscrit. Tout partenariat doit forcément s'accompagner d'un partage de risques important entre les deux partenaires, d'un fort degré de confiance et de solides contrats relationnels, afin de réduire au minimum les coûts de transaction (de conception et de contrôle, en particulier) liés à ce type de contrat particulièrement complexe (Robertson et al., 2012).

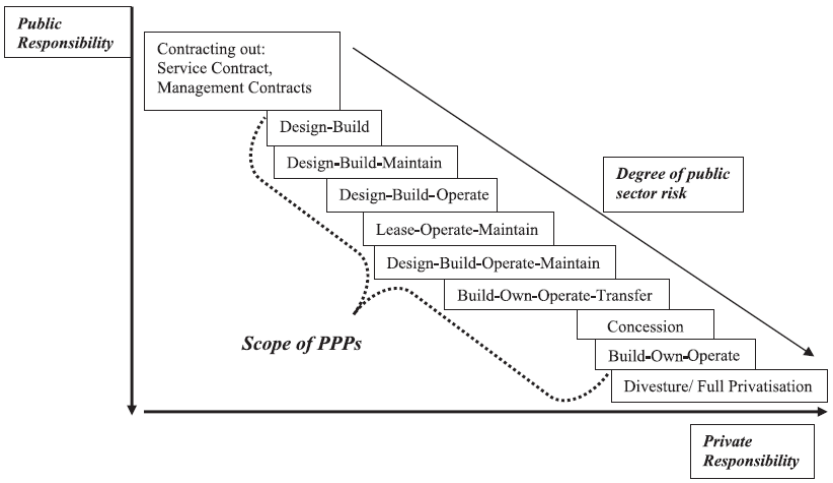
Les PPP ont fait leur apparition dans les années 1990 et 2000 dans plusieurs pays et secteurs tels que la santé, l'eau, l'électricité ou l'exploitation minière. Entre 1990 et 2016, sur le marché de l'Union européenne, les 1 749 transactions de PPP qui ont atteint la clôture financière s'élevaient à € 336 milliards (Cour des comptes européenne, 2018). La plupart des projets de PPP ont été mis en œuvre dans le secteur des transports, qui représentait en 2016 le tiers des investissements de l'année, suivi par les secteurs de la santé et de l'éducation. De manière générale, les PPP ont connu un véritable essor dans de nombreux pays jusqu'à la fin des années 2000, lorsqu'ils ont essuyé un revers de fortune sous l'effet de la crise financière, devant les difficultés des entreprises privées à emprunter de l'argent (Hall, 2015). En outre, une interprétation plus stricte par Eurostat des règles comptables de l'Union européenne depuis la crise financière de 2008 a contraint des pays à réintégrer dans leur bilan plusieurs gros projets de PPP, limitant les incitations à utiliser ce mode d'investissement.

Le marché européen des PPP se concentre principalement au Royaume-Uni, en France, en Espagne, au Portugal et en Allemagne, où les projets mis en œuvre représentaient 90% de la valeur totale du marché au cours de la période allant de 1990 à 2016 (Cour des comptes européenne, 2018). Avec un stock existant de 700 contrats et £ 56 milliards (contre-valeur de € 63 milliards) d'investissements privés, le Royaume-Uni occupe incontestablement la première place en matière d'établissement de contrats de PPP en Europe, tant par le montant que par le nombre (Gov.uk, 2019). Néanmoins, ces dernières années, des hostilités politiques et sociales déclenchées par les échecs de plusieurs PPP ont contraint les décideurs publics britanniques à abandonner ce modèle (voir encadré 2). En 2018, le rapport du Parlement britannique a conclu qu'après "plus de 25 ans, le Trésor ne dispose toujours pas d'éléments concrets permettant de déterminer si le modèle PFI[1] présente un rapport coûts-avantages positif. Plusieurs investisseurs privés ont réalisé d'importants profits annuels grâce aux PFI (parfois de plus de 30%), ce qui suggère que les départements ministériels payent trop cher le transfert au secteur privé des risques liés à la mise en œuvre des projets".

Le présent brief technique est axé sur les partenariats public-privé dans le secteur de l'éducation, qui peuvent prendre de nombreuses formes, de la prestation entièrement publique à la complète privatisation (voir le Schéma 1). Dans les pays en développement du monde entier (en particulier en Afrique subsaharienne, en Amérique latine et en Asie du Sud), des PPP sont souvent mis sur pied pour maximiser la participation du secteur privé grâce à des modèles de concession ou "build-own-operate" (construction-possession-exploitation). Cette stratégie vise à accroître l'accès à l'éducation et à en améliorer la qualité globale par le recours à la concurrence et à des incitations (Robertson et al., 2012). Dans de tels cas, l'État (ou toute autre autorité publique) se concentre sur des activités de financement (par des coupons ou des subventions), ainsi que sur des activités de réglementation et d'évaluation.

[1] Au Royaume-Uni, les PPP sont connus sous le nom de "PFI" ("Private Finance Initiatives", ou initiatives financières privées).

Schéma 1. Échelle et portée de la responsabilité privée et publique



Source : Roehrich et al. (2014)

L'adoption complexe et hétérogène de PPP parmi les pays européens a vu apparaître un grand nombre de variantes de ce type d'accord contractuel. Dans l'Union européenne, des PPP dans le secteur de l'éducation sont principalement conclus pour la conception, la construction et parfois la maintenance de bâtiments scolaires. La direction des établissements scolaires en matière d'administration et d'activités éducatives reste sous la responsabilité des pouvoirs publics. Parmi ces variantes, le modèle "construction et maintenance" est de plus en plus répandu dans les contrats de PPP, car il incite à une meilleure cohérence entre les objectifs publics et privés. En particulier, si l'on impose au partenaire privé l'obligation de maintenir une école en bon état de fonctionnement pendant des années, voire des décennies, celui-ci est contraint d'adopter une vision à long terme dès le démarrage du projet. Pour autant, atteindre les bons résultats d'un tel modèle dépend de la capacité des partenaires publics et privés à "mener à bien leurs activités dans le cadre d'un régime contractuel rigide et complexe qui est axé sur la performance et qui doit s'accompagner de barèmes de performance et de pénalités à la fois importants et complexes" (Karasavidis, 2018).

Encadré 2 : PPP éducatifs : l'expérience du Royaume-Uni

En règle générale, au Royaume-Uni, les PPP dans le secteur de l'éducation semblent produire de meilleurs résultats que dans d'autres secteurs. De nouveaux partenariats sont conclus, et ce, malgré l'hostilité sociale à l'égard de ce type de contrat. Selon le récent rapport publié par le National Audit Office britannique (2018), certains chantiers sont tout simplement, d'un point de vue technique, moins complexes à réaliser que d'autres. Parmi eux, les établissements scolaires "sont jugés comme présentant les plus faibles risques liés à la construction". Le même rapport relève que "la voie de financement a peu d'effet, voire aucun, sur les coûts de construction des établissements scolaires en cours d'édification". La vaste expérience du Royaume-Uni suggère donc que globalement, les infrastructures scolaires se prêtent bien à une possible coopération entre le secteur public et le secteur privé.

Pour autant, des PPP dans le secteur éducatif peuvent aussi se solder par des échecs retentissants s'ils sont mal conçus et mis en œuvre. L'établissement scolaire Parklands à Liverpool en est un parfait exemple. Le conseil municipal de Liverpool avait conclu un contrat de PPP pour la construction d'une école, qui a été livrée en 2004. Toutefois, en 2014, seulement 10 ans après son ouverture, Parklands a dû fermer en raison de la baisse du nombre d'élèves. Depuis, la municipalité paye des frais de PPP s'élevant à environ £ 4 millions par an. Elle est par ailleurs engagée à payer £ 47 millions de plus jusqu'en 2028, une somme servant à couvrir les intérêts dus et les dettes contractées, ainsi que les frais de gestion des installations. Ce n'est qu'à partir de cette date que la municipalité pourra abandonner cet établissement, dont le coût de construction s'est lui-même élevé à £ 24 millions (The Telegraph, 2016).

2.2 Les PPP en France

La France est le deuxième plus grand marché des PPP en Europe, même si le montant des contrats qui y sont conclus reste sensiblement inférieur à celui du Royaume-Uni (Cour des comptes européenne, 2018). Les contrats de concession conclus entre l'État et des acteurs privés existent depuis longtemps en France, et ce modèle a été très tôt exporté dans le monde entier. Au XVII^{ème} siècle, Colbert, le contrôleur général des finances du roi Louis XIV, concluait des contrats de maintenance décennaux et de construction routière avec des entreprises privées. Dans la seconde moitié du XIX^{ème} siècle, toutes sortes de contrats de concession étaient couramment conclus. Ces contrats pouvaient concerner des infrastructures ferroviaires et hydrauliques, ainsi que le vaste chantier de réaménagement urbain de Paris entrepris par le baron Haussmann (Bergère et Bezançon, 2014). Le canal de Suez fut lui aussi conçu et construit dans les années 1860 sur le modèle français de gestion déléguée (concession). Après la Seconde Guerre mondiale, les contrats de l'État avec des partenaires privés furent abandonnés avec l'adoption d'une politique publique favorisant la prestation directe des services publics et les nationalisations.

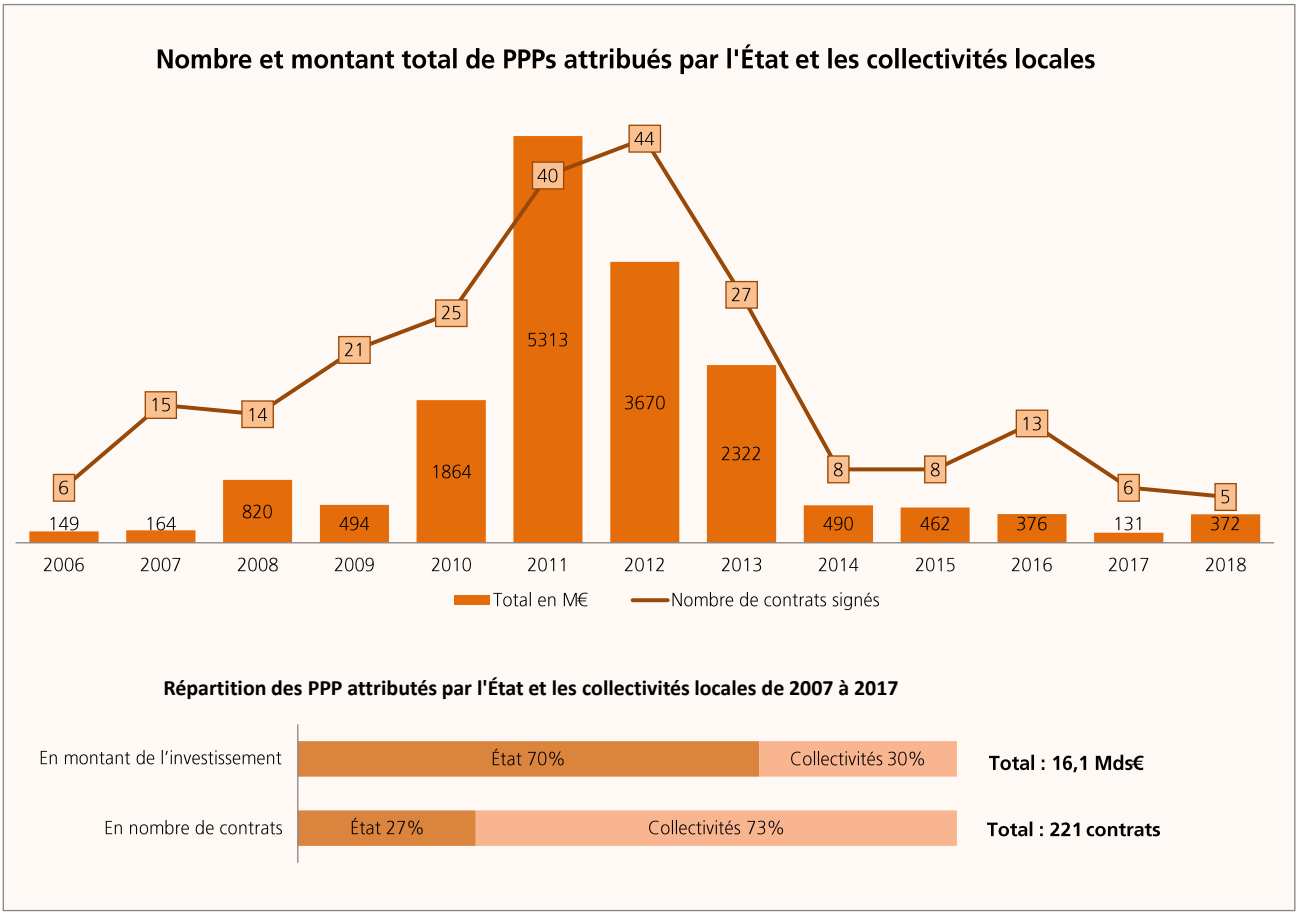
En 2004, des contrats de partenariat ont été introduits et encadrés juridiquement, et ont permis aux collectivités publiques de déléguer à des tiers la totalité de la prestation des services publics, notamment la conception, la construction, la maintenance et le financement. Jusqu'alors, pour toute passation de marchés publics en France, les phases de conception et de construction devaient faire l'objet d'attributions distinctes. En France, tous les projets de PPP doivent être soumis à une évaluation préalable. Celle-ci permet notamment de comparer les différentes options contractuelles en matière de risques et de coûts liés à un projet donné. Le choix d'une solution de PPP ne peut être motivé que par des raisons d'intérêt public. Il faut toutefois aussi tenir compte des complexités techniques, fonctionnelles ou économiques ainsi que des besoins urgents qui peuvent exister.

La Mission d'appui aux partenariats public-privé du Ministère de l'Économie a été créée en 2016 pour évaluer chaque contrat de PPP conclu en France d'après cette évaluation préalable. Celle-ci émet ensuite un avis au pouvoir adjudicateur et au Ministère de l'Économie (Bergère, 2015). En outre, une nouvelle procédure de dialogue compétitif a été introduite pour l'attribution de marchés publics complexes en général, et de contrats de PPP en particulier. Alors que la procédure standard de passation des marchés publics repose sur le choix du meilleur candidat en fonction des offres mises en concurrence, le dialogue compétitif permet aux collectivités publiques de s'entretenir avec les candidats présélectionnés sur les divers aspects du contrat avant de prendre une décision finale.

Plus de 200 PPP ont été mis en œuvre en France entre 2006 et 2018, ce qui équivaut à un investissement total de plus de € 16 milliards (Schéma 2). Des contrats de PPP ont vite été adoptés, non seulement au niveau de l'administration centrale pour de grands projets phares, mais aussi par les collectivités locales pour des investissements de moindre envergure. Si certes au début, les premiers résultats étaient globalement satisfaisants (dans plus de 90% des cas, les infrastructures ont été livrées dans les délais et dans les limites du budget établi, Bergère et Bezançon, 2014), les PPP font désormais face à une résistance tant de la part du public que des politiques, aggravée par plusieurs échecs retentissants de PPP. On peut citer ainsi les vices de construction du Musée de la mer de Biarritz, qui ont entraîné des surcoûts majeurs, une longue bataille juridique entre la collectivité locale et, finalement, l'annulation du contrat. Ceci, combiné à l'émergence d'autres contrats publics globaux plus flexibles basés sur les performances[2] en 2015, a contribué à un déclin significatif des PPP depuis 2014.

[2] Introduits en 2011 et réformés en 2015, les marchés publics globaux basés sur la performance représentent une forme contractuelle alternative de passation de marchés publics. Dans ces contrats, contrairement au PPP, les responsabilités de gestion du projet restent du ressort des autorités publiques, mais plusieurs autres phases, telles que la conception, la construction, l'exploitation et la maintenance, sont transférées aux acteurs privés. Les entreprises privées sont rémunérées sur la base d'objectifs de performance prédéfinis (liés à la qualité du service, à l'efficacité énergétique ou au niveau d'activité). Ces contrats sont mieux adaptés aux petits projets d'investissement et tendent à être plus souples pour les acteurs privés et publics que les PPP.

Schéma 2. Nombre de contrats de PPP signés par an, entre 2005 et 2017



Source : adapté de Cayrey, R. et d'Auzon, S. (2019)

2.3 Les PPP pour les établissements scolaires

Au début des années 1980, la décision de décentraliser certains services publics eut surtout pour effet de transférer aux collectivités locales françaises la propriété et la gestion des bâtiments scolaires : les écoles à 34 968 communes, les collèges à 101 départements et les lycées à 18 régions. La plupart d'entre eux étaient en très mauvais état, construits avec des matériaux dangereux tels que de l'amiante et présentaient un faible niveau de performance énergétique (Bergère et Bezançon, 2014). Confrontées à des besoins d'investissements complexes et urgents, les collectivités locales se sont d'abord appuyées sur des marchés d'entreprise de travaux publics (des contrats public-privé à long terme), pour ensuite adopter des PPP.

Des chantiers de construction de collèges et de lycées furent parmi les premiers projets d'infrastructure sociale à être réalisés dans le cadre de contrats de PPP conclus par des collectivités locales françaises. Dès 2006, le département du Loiret attribuait le premier contrat de PPP pour la construction d'un collège (voir exemples dans l'encadré 3). Celui-ci s'élevait à € 13 millions. Dans ces cas-là, les principaux avantages des partenariats public-privé comprenaient notamment : la possibilité de lancer plusieurs projets de construction à la fois (en général, les collectivités locales ne disposaient pas des capacités suffisantes en interne pour gérer en parallèle plus de deux grands chantiers de construction ou de rénovation lourde, en plus de leurs tâches quotidiennes de rénovations mineures et de maintenance de tous les établissements) ; une meilleure planification budgétaire à long terme, du fait de la réduction des variations entre les coûts estimés et les coûts réels ; et la possibilité d'adapter les délais de construction au calendrier scolaire (Bergère et Bezançon, 2014).

Encadré 3 : Les PPP dans le secteur de l'éducation en France

Le Loiret est le département comptant le plus d'expérience en matière de PPP dans le secteur de l'éducation. De 1998 à 2013, le département a mis en œuvre un plan d'investissement de € 600 millions pour la modernisation des infrastructures scolaires. Les fonds de la CEB ont aussi été utilisés pour cofinancer une partie de ces investissements au moyen d'un prêt consenti à un intermédiaire financier. Le premier contrat pour la construction d'un collège a été signé en mai 2006 et le chantier s'est terminé en septembre 2007. Encouragé par cette expérience positive, le département a conclu par la suite huit autres contrats de PPP.

En 2008, la Moselle a lancé son Plan Collèges 2009-2013 de € 200 millions pour la construction de quatre collèges. Les collectivités locales estimaient que les contrats de PPP leur permettraient d'obtenir la livraison de ces collèges en l'espace de deux ans, par rapport aux quatre ans et demi qui auraient été nécessaires autrement. D'après le département, à long terme, la construction des collèges via un PPP n'a pas coûté plus cher que par le biais de la procédure habituelle de passation des marchés publics, en raison des importantes économies que les contrats de PPP ont permis de réaliser lors des phases de construction et de maintenance (Bergère et Bezançon, 2014).

En 2017, le conseil municipal de Marseille a pris la décision de construire ou reconstruire une trentaine d'écoles primaires moyennant un coût de € 1 milliard en ayant recours à des contrats de PPP. Cependant, l'affaire a été portée devant les tribunaux par un collectif s'opposant au projet composé de syndicats d'enseignants et de la fonction publique, de petites entreprises de BTP, d'architectes et d'associations. Après délibérations, le Tribunal Administratif de Marseille a annulé la décision de la ville d'utiliser des accords de PPP, au motif que le coût total des contrats de PPP serait supérieur au coût prévu par la procédure classique de passation des marchés publics. En outre, le tribunal a statué que le recours à un PPP devrait être l'exception, justifiée par des motifs précis en matière d'urgence et de complexité du projet, un argument difficilement convaincant devant l'ampleur du programme d'investissement.

3. Le Plan exceptionnel d'investissement et les PPP scolaires en Seine-Saint-Denis

Situé dans le nord-est de Paris, le département de la Seine-Saint-Denis est l'un des plus petits de France, mais également l'un des plus densément peuplés. Très jeune et aux origines très variées, sa population est confrontée à des difficultés et à des perspectives socioéconomiques de taille. D'un côté, les taux élevés de chômage et de pauvreté (plus du quart de la population vit sous le seuil de pauvreté contre 14% pour la France en 2016) menacent la mobilité sociale et la cohésion. De l'autre, le département connaît l'un des taux de croissance les plus rapides de France, avec une croissance démographique attendue de 19,5% (soit 300 000 nouveaux habitants) entre 2013 et 2050. Cette hausse de la population est due à l'immigration étrangère (près du tiers de la population de Seine-Saint-Denis est d'origine étrangère) et à l'immigration interne venue de Paris, composée de jeunes familles en quête d'un logement moins cher.

Après les élections locales de 2008, la nouvelle équipe dirigeante a décrété que, face aux besoins d'une population croissante et à la détérioration des infrastructures éducatives, les investissements dans l'éducation constituaient le principal domaine d'action prioritaire. À cette époque, le département possédait et gérait 120 collèges, qui pour la plupart souffraient d'un déficit d'investissement chronique. En 2010, le conseil départemental a adopté un Plan exceptionnel d'investissement (PEI) incluant € 530 millions pour des projets de construction et de reconstruction, de € 145 millions pour de gros travaux de rénovation d'établissements existants et de € 28 millions pour l'informatisation scolaire.

Pour répondre à la demande, il s'agissait d'intervenir au niveau de douze collèges, soit cinq projets de construction et sept de reconstruction complète, retenus comme étant de priorité absolue. Les établissements devaient être livrés dans un délai de quatre ans. Avant le PEI, en ayant recours à la procédure MOP (maîtrise d'ouvrage publique), il aurait fallu au département entre cinq et sept ans pour mener à bien ne serait-ce qu'un seul projet de construction nouvelle ou de reconstruction d'un établissement scolaire, ce qui était trop lent au vu des prévisions de croissance démographique. De surcroît, le département ne disposait pas des capacités internes suffisantes pour exécuter simultanément des projets de construction d'une telle envergure. Compte tenu de la législation existante en matière de PPP et d'une première expérience positive par ailleurs (encadré 3), le conseil départemental a donc décidé de réaliser les travaux urgents en ayant recours à des contrats de PPP.

Comme la Seine-Saint-Denis n'avait jusqu'alors jamais recouru à des contrats de PPP, cette décision suscita beaucoup de débats et de résistance au sein du conseil départemental. On a qualifié de "privatisation" de l'éducation le fait de confier les travaux de construction à de grandes entreprises commerciales, d'emprunter auprès de banques privées et d'externaliser potentiellement une partie des services de maintenance qui, jusque-là, étaient assumés par des employés de la fonction publique. La décision fut donc prise de conserver certains services en interne, tels que l'accueil, la préparation des repas dans les cantines et le nettoyage. Cette décision était partiellement motivée par le souhait de garantir les mêmes normes de service dans tous les collèges du département, mais surtout par celui de conserver les emplois de fonctionnaires. La plupart des services de maintenance technique, qui étaient généralement sous-traités à des entreprises privées de plus petite taille, furent transférés aux partenaires du PPP pour assurer leur engagement à long terme.

Après de longues discussions et une certaine résistance politique, le conseil départemental a reconnu qu'il était impossible de construire un si grand nombre d'établissements en si peu de temps en ayant recours aux procédures ordinaires. Il donc décidé donc de conclure les trois premiers contrats de PPP, chacun concernant quatre collèges (CP1, CP2 et CP3). Ces contrats étaient principalement financés par des fonds publics, à concurrence de 60% par le département (par le biais de prêts publics directs), de 20% par la Caisse des Dépôts et Consignations, qui a accordé des financements à des conditions favorables aux partenaires privés désignés, et de 20% par les partenaires des PPP eux-mêmes (lesquels ont pu emprunter auprès de banques commerciales). Les contrats portaient sur la construction et la reconstruction de bâtiments scolaires et leur entretien pendant 20 ans après leur livraison. Chaque contrat s'accompagnait aussi d'un certain nombre de conditions particulières, comme la désignation d'un architecte différent pour chaque établissement, ou que 30% des coûts de construction passent par des petites et moyennes entreprises locales. En 2016, encouragé par la réussite de ces contrats, le conseil départemental a pris à l'unanimité la décision de conclure deux autres contrats (CP4 et CP5) de trois projets de construction ou de reconstruction d'écoles. À ce jour, les contrats de la Seine-Saint-Denis restent parmi les plus importants PPP d'infrastructures signés par une collectivité locale française.

Dans le même temps, dans le cadre d'un processus parallèle, huit établissements scolaires supplémentaires ont été construits par le biais de la procédure classique MOP. Le département souhaitait en effet diversifier les contrats et tirer parti de l'expertise en matière de MOP présente au sein du plan d'investissement. L'évaluation préalable des contrats de PPP a clairement indiqué que les établissements du PPP étaient plus chers à construire et à exploiter, exclusion faite dans les simulations du coût socioéconomique lié à l'urgence (Rapport d'évaluation préalable à la passation d'un contrat de partenariat, 2015). C'est ce qui explique que les cas moins urgents (en matière de démographie, de santé et de sécurité) ont été pris en charge dans le cadre d'une procédure MOP afin de maîtriser les coûts totaux et permettre à de petites et moyennes entreprises d'avoir accès à la procédure de passation des marchés du département. Sur le plan politique, il était également plus facile de parvenir à une décision au niveau du conseil départemental en proposant deux types de contrats dans le plan d'investissement.

4. Mise en œuvre de PPP éducatifs en Seine-Saint-Denis : principaux enseignements tirés

4.1 La clé du succès de toute coopération future passe forcément par des investissements dans la préparation et la négociation de PPP

La Seine-Saint-Denis a investi beaucoup de temps et d'efforts pour faciliter les phases initiales de conception, de négociation et de passation des marchés dans les processus de PPP. En 2010, lors de la préparation du Plan d'investissement exceptionnel, les services départementaux ont fortement élargi leur programme de construction d'établissements scolaires, lequel comporte désormais le cahier des charges complet à respecter dans le cadre de chaque projet de construction d'établissement scolaire de Seine-Saint-Denis. Le document présente un plan type harmonisé des établissements scolaires assurant l'homogénéité des caractéristiques, entre autres de qualité, de tous les projets. Cette procédure a pris plus de six mois et impliqué d'importants efforts de concertation entre le Ministère de l'Éducation nationale, qui est responsable des programmes scolaires et emploie les enseignants, des représentants des parents et des élèves et les syndicats professionnels. Au final, toutes les parties concernées s'accordent sur les principales exigences et communiquent ces informations aux partenaires privés.

Conscient de son manque d'expérience en matière de contrats de PPP, le département a engagé les consultants juridiques, financiers et techniques nécessaires pour l'assister concernant les évaluations, l'élaboration des contrats et le cahier des charges requis dans le cadre du modèle de PPP. Le département estime que les services de conseil externes (juridique, financier et technique) afférents à chaque contrat de PPP devaient s'élever à environ € 100 000. Les services départementaux ont également préparé des rapports d'évaluation préalable, comme les y oblige la législation en vigueur relative aux PPP. La décision du conseil départemental et l'avis favorable de la Mission d'appui aux partenariats public-privé du Ministère de l'Économie se sont fondés sur ce rapport.

Les procédures de sélection, d'attribution et de négociation des PPP ont permis au département de réaliser d'importantes économies de temps et de formalités administratives. Le secteur du BTP disposant de peu d'entreprises capables de former des consortiums et de concourir pour l'obtention de grands contrats de PPP, le département n'a reçu que deux à quatre candidatures pour chaque appel d'offres. En comparaison, dans le cadre de la procédure d'appel d'offres classique régie par la procédure MOP, pour un projet de construction d'établissement scolaire, le département recevait entre 50 et 100 (et parfois jusqu'à 200) candidatures pour le consortium de conception (architecte et ingénieur). Une fois le consortium défini, il négociait avec plusieurs entreprises de construction et prestataires de services pour construire et équiper chaque établissement.

Tous les contrats passaient par la procédure de dialogue compétitif. Chaque consortium candidat était tenu de présenter une offre décrivant les aspects techniques, financiers et contractuels du projet. Même si le département avait élaboré un contrat type offrant peu de possibilités d'ajustements et de majorations, ainsi que le plan type pour le programme de construction d'établissements scolaires, les trois premiers contrats qui ont été signés contenaient quelques modifications négociées avec les partenaires privés au cours de la procédure de dialogue compétitif. Le département ayant acquis plus d'expérience en la matière, la plupart des clauses initialement souples sont devenues non négociables dans les deux contrats ultérieurs, renforçant ainsi l'efficacité de leurs modalités.

4.2 Les établissements scolaires ont été construits en respectant les contraintes de délai, de budget et de qualité

D'après l'expérience du département de la Seine-Saint-Denis, les gains de temps ont été confirmés, puisque les établissements scolaires ont été livrés dans les délais impartis. Cela s'explique également en partie par les lourdes pénalités imposées en cas de retard. D'après les estimations du département, les projets d'établissements scolaires en PPP sont livrés, en moyenne, au moins 12 mois plus tôt que ceux relevant de la procédure MOP. En général, les partenaires du PPP ont été en mesure de gérer de manière très efficace les risques et les incertitudes liés aux travaux. Par exemple, l'un des consortiums de PPP a dû réagir à la faillite de son partenaire de plus petite taille en pleine phase de construction : les

entreprises de taille plus importante ont pu assurer la suite des travaux en recourant à leurs ressources internes. En général, dans le cadre d'une procédure en procédure MOP, une telle situation aurait forcément entraîné des retards imputables aux longues formalités administratives et au temps nécessaire pour qu'une nouvelle entreprise maîtrise toutes les dimensions du projet. La phase de construction est également plus efficiente. En effet, le département ne traite ainsi qu'avec une seule équipe de contact pour chaque contrat, celle-ci représentant de grandes entreprises privées bien structurées et non une multitude de petits entrepreneurs, comme dans le cadre de la procédure MOP (même si dans certains cas, le département a dû passer par des échanges bilatéraux avec plusieurs partenaires du PPP lors des étapes décisives des phases de conception et de construction).

Bien sûr, il n'est pas toujours possible de comparer la durée de construction d'un établissement scolaire dans le cadre d'un PPP et dans celui de la procédure MOP : la procédure MOP est souvent utilisée pour des cas plus complexes ou plus risqués afin d'éviter les pénalités liées aux contrats de PPP. Par exemple, le département pourrait opter pour la procédure MOP s'il fallait acquérir le terrain pour la construction de l'établissement scolaire auprès d'autres acteurs publics ou privés, ce qui impliquerait des retards importants. De plus, certains établissements sont plus complexes à construire que d'autres, notamment s'ils comportent des installations supplémentaires (comme une cuisine centralisée ou un gymnase), s'ils sont prévus sur un terrain difficile ou s'il faut y installer des bâtiments scolaires provisoires pendant la durée des travaux. C'est pour toutes ces raisons que les experts du département ont ramené à 12 mois les gains de temps comparé aux 24 mois indiqués dans le Schéma 3 ci-dessous.

Outre les gains de temps, les projets d'établissements scolaires en PPP ont été bâtis avec un coût de construction comparable à celui de projets relevant de la procédure MOP, tant en termes de coût unitaire total que de coût au mètre carré (Schéma 3). La qualité perçue des nouveaux bâtiments, qu'ils relèvent de projets de PPP ou de projets soumis à la procédure MOP, est élevée et comparable, tant au niveau des matériaux de construction, que des infrastructures (ventilation, éclairage, matériel des TIC) ou de l'acoustique (Duthilleul et al., 2019).

Schéma 3. Données sur les coûts de construction des établissements scolaires pour les PPP et les procécures MOP

	Superficie totale moyenne (m²)	Coût moyen de construction (€)	Coût de construction (€ par m²)	Délai de construction (années)
PPP (12 écoles)	7 867	27 413 333	3 604	3,43
MOP (8 écoles)	7 461	26 467 320	3 592	5,43

De plus, le département prévoit généralement un programme environnemental extrêmement complexe et des normes environnementales élevées. Ils sont systématiquement requis pour ses établissements scolaires. L'expérience du département montre souvent que, dans le cas d'un projet en procédure MOP, les caractéristiques écologiques des projets (qu'il s'agisse de jardins suspendus, de toits verts, de lumière naturelle, d'initiatives en matière de biodiversité ou de traitement circulaire de l'eau) ont été revues à la baisse. Bien qu'elles figurent toujours dans le projet architectural initial, les caractéristiques non essentielles ont tendance à être abandonnées lors des phases de conception et de construction en raison de contraintes techniques et budgétaires. En revanche, les partenaires du PPP ont pris des engagements contractuels, c'est pourquoi ils s'efforcent généralement de respecter les accords initiaux.

4.3 Des coûts économiques et sociaux liés à la maintenance à prendre en compte

Historiquement, en Seine-Saint-Denis comme ailleurs en France, la plupart des travaux de maintenance et de rénovation sont effectuées par des techniciens, employés directement par les départements. Chaque établissement emploie un technicien résident à temps plein, qui vit habituellement sur place. En outre, pour des tâches plus spécialisées, le département gère des équipes techniques mobiles qui interviennent dans tous les établissements scolaires, selon les besoins. Au cours de la phase de

dialogue, avant de signer les premiers contrats de PPP, il a été décidé de maintenir à leur poste les techniciens résidents dans tous les nouveaux établissements scolaires pour sauvegarder leurs emplois. Il a donc été nécessaire de définir le périmètre des tâches de maintenance à partager entre les partenaires de maintenance du PPP et les techniciens résidents.

La première série de trois contrats (libellés contrat de partenariat CP1, CP2 et CP3 dans le schéma 4) a délégué la quasi-totalité de la maintenance aux partenaires privés avec deux objectifs principaux : la prévention et l'intervention. Tous les services techniques, tels que l'électricité, le chauffage et la ventilation, étaient inclus dans le contrat, ainsi que la maintenance des façades, des toits végétalisés ou ordinaires et de la menuiserie. Les partenaires du PPP se sont également engagés à assurer tous les investissements matériels et de grands travaux de rénovation sur une période contractuelle de 20 ans, à l'instar du changement des systèmes de ventilation, des chaudières et des volets roulants, qui doit avoir lieu tous les dix ans. Les tâches exclues du contrat et laissées aux techniciens résidents se rapportaient à la maintenance des plafonds suspendus, des planchers et des cloisons intérieures, soit 10 à 15% de tous les travaux de maintenance à réaliser dans un établissement scolaire.

Les trois premiers contrats de PPP comportaient un cahier des charges très complet pour la maintenance, qui a été préparé par un consultant engagé par le département. Ce consultant a élaboré le cahier des charges en se fondant sur l'expérience acquise dans le cadre de contrats de PPP avec des hôpitaux et a établi une liste de 20 indicateurs de performance, accompagnés de leurs pénalités associées. Par exemple, les contrats de PPP prévoient une pénalité de € 50 000 par jour en cas de problème technique majeur empêchant la tenue des classes. Au total, les pénalités peuvent atteindre jusqu'à 30% du total des frais de maintenance annuels et entraîner l'annulation du contrat si le plafond de la pénalité se maintient à son maximum pour un nombre d'années consécutives prédéfini (2 à 4 années selon le contrat). Ces exigences détaillées et strictes constituent une plus grosse prise de risques pour les partenaires privés, ce qui a été reflété par des frais de maintenance annuels plus élevés variant entre € 260 000 € et € 360 000 par établissement pendant 20 ans.

Schéma 4. Frais de maintenance annuels moyens par établissement scolaire en CP1, CP2 et CP3 (2018)

Frais annuels par établissement scolaire (moyenne)	CP1	CP2	CP3
Maintenance	175 851	194 839	158 028
Travaux de rénovation importants	146 495	160 963	104 147
Total	**322 346**	**355 802**	**262 175**

Avant de signer les quatrième et cinquième contrats de PPP (CP4 et CP5), le département a effectué un audit interne afin d'analyser la charge de travail des techniciens résidents et d'identifier les gains d'efficacité potentiels. Trois grands enseignements s'en dégagent, malgré un recul encore insuffisant. Tout d'abord, l'audit interne a mis en évidence la perte des compétences et des capacités techniques des agents départementaux dans les nouveaux établissements scolaires issus de PPP. En effet, ils avaient cessé d'accomplir des tâches techniques et se chargeaient essentiellement de déplacer des meubles d'une salle de classe à l'autre, d'effectuer des tâches de rangement et de nettoyage, ou de travailler à la réception et d'effectuer des tâches administratives.

En second lieu, le département s'est vite rendu compte qu'il n'était pas en mesure d'assurer le suivi rigoureux des 20 indicateurs de performance prévus dans les contrats de PPP. En effet, la mise en place de données pertinentes pour les indicateurs et le calcul des pénalités s'y rapportant nécessitait beaucoup de temps et une certaine expertise technique. De surcroît, ces indicateurs étaient souvent trop complexes pour des établissements scolaires, qui sont beaucoup moins sensibles que les hôpitaux à diverses défaillances techniques mineures.

Enfin, les frais de maintenance fixés pour les 20 prochaines années étaient excessifs ; il a fallu les revoir à la baisse dans les contrats ultérieurs. Le département a estimé que la maintenance des établissements scolaires issus de PPP coûtait environ deux fois plus cher. Cependant, il était difficile de comparer les coûts de maintenance liés aux PPP et les coûts de maintenance liés aux projets en procédure MOP, en raison de normes de qualité de la maintenance différentes. Dans le cadre des établissements en procédure MOP, même lorsque certains services de maintenance étaient sous-traités à des entreprises privées, les contrats associés étaient moins stricts en termes d'indicateurs et de pénalités. Par ailleurs, les partenaires du PPP ont dû prendre de nombreuses mesures préventives au lieu de se concentrer sur les réparations, contrairement aux usages courants.

Afin de limiter les coûts dans les contrats CP4 et CP5, le département a repris à sa charge une partie des activités de maintenance, dans un domaine où la valeur ajoutée du partenaire privé était moindre. De plus, le département a constaté que l'externalisation de certaines tâches effectuées dans plus de 120 établissements scolaires publics auprès d'une société privée distincte est moins onéreuse et permet de réaliser des économies d'échelle plus importantes. Le contrat CP4 a exclu certaines tâches d'exploitation, à l'instar du nettoyage des vitres, de la dératisation, de la désinsectisation ou encore de la vidéosurveillance ; le département les a toutes reprises à son compte. Les objectifs de performance et les pénalités ont eux aussi été simplifiés et limités à trois indicateurs : le délai d'intervention (qui a également été prolongé par rapport aux contrats précédents), la disponibilité des locaux et l'exploitation/la documentation. Les frais de maintenance du contrat CP4 ont ainsi pu être réduits de 25% par rapport aux contrats CP1 à CP3 précédents.

La portée des services de maintenance a été encore restreinte dans le contrat CP5. Au cours des deux années suivant la livraison du projet, le périmètre des activités de maintenance est resté le même que dans le contrat CP4 afin de veiller à ce que toutes les installations soient pleinement opérationnelles. À partir de la troisième année, le département a repris à sa charge la moitié des travaux de maintenance, notamment la maintenance des espaces extérieurs. Ces clauses ont permis de diminuer de moitié les coûts de maintenance annuels par rapport aux trois premiers contrats. Cependant, les conséquences de ces modalités contractuelles ne sont toujours pas claires car, si d'un côté, les partenaires privés sont moins incités à assurer le bon fonctionnement des installations à long terme, de l'autre, les responsabilités ne sont pas toujours clairement réparties entre les partenaires privés et les techniciens résidents.

Les 18 établissements scolaires PPP construits à ce jour par le département mobilisent 30% du budget de maintenance des 130 établissements scolaires publics gérés par la Seine-Saint-Denis. Dans l'ensemble, ces établissements se trouvent aujourd'hui dans une position privilégiée : ils sont neufs (les travaux de maintenance nécessaires restent donc, pour l'heure, limités) et disposent de services de maintenance hautement professionnels fondés sur la performance en plus d'un technicien résident. En outre, leurs dépenses de maintenance sont mieux maîtrisées. En effet, les réductions budgétaires potentielles risquent davantage d'affecter les établissements scolaires dont les modalités contractuelles sont moins strictes. Des tensions politiques ultérieures peuvent potentiellement découler de cette situation.

4.4 Des imprévus potentiellement coûteux au cours de la mise en œuvre

L'expérience de la Seine-Saint-Denis a mis en évidence le manque de souplesse des contrats de PPP : ils ne permettent pas aux entreprises de s'adapter à l'évolution de la mise en œuvre et de modifier les projets en cours d'exécution. Ces imprévus peuvent aussi s'avérer très coûteux, car le partenaire PPP n'est pas tenu de passer par une procédure de mise en concurrence et peut imposer des prix élevés. Par exemple, dans un objectif de réduction des coûts, l'un des contrats de PPP avait prévu la construction d'un établissement scolaire provisoire pour la moitié des élèves et l'envoi de l'autre moitié vers d'autres établissements voisins en attendant la fin des travaux. La communauté scolaire, à savoir les enseignants, les élèves et les parents, s'était toutefois opposée à cette séparation et avait protesté en réclamant que tous les élèves aillent dans un seul et même établissement provisoire. Le département a accédé à ces exigences, mais il lui a fallu renégocier le contrat avec les partenaires du PPP, ce qui a eu un impact financier important.

Dans un autre cas, c'est le matériel scolaire qui illustre ce besoin de souplesse. Dans les contrats CP1 à CP3, l'ensemble du matériel et du mobilier numériques était sous-traité aux partenaires du PPP. Pour les contrats ultérieurs, le département a repris ces fonctions à sa charge. En effet, il était devenu évident qu'au cours des deux années entre la phase de conception et l'ouverture de l'établissement, le cahier des charges relatif au matériel numérique ou les besoins en matière de mobilier innovant pouvaient sensiblement évoluer.

Enfin, le succès du contrat dépend de la réalisation de projections et d'évaluations fiables en matière de démographie et d'urbanisation à long terme, et ce avant le lancement d'un PPP. Comme l'illustre l'exemple de Liverpool (encadré 2), le paysage urbain peut évoluer plusieurs années après la construction de l'établissement scolaire, pour un large éventail de raisons. Cependant, même si les effectifs de l'établissement se mettent à chuter, les frais annuels restent inchangés pendant des dizaines d'années.

4.5 Des institutions fortes et modulables indispensables à la planification et à la gestion des contrats

Le succès du PPP dépend également de la capacité de l'administration locale à évaluer les besoins, à concevoir les contrats et à veiller à ce qu'ils soient exécutés comme convenu de la phase de construction aux décennies de maintenance qui s'ensuivent. Dans le cas de la Seine-Saint-Denis, les contrats de PPP étaient certes une nouveauté, mais la collectivité disposait d'une grande expérience en matière de construction d'établissements scolaires avec la procédure MOP et avait l'habitude d'en assurer le fonctionnement en ayant recours à des services internes ou externalisés. Les services internes étaient par ailleurs bien équipés pour réaliser des études de faisabilité préliminaires ainsi que des évaluations et des audits a posteriori.

Au cours des premiers stades des contrats de PPP, le département a pu définir les objectifs, réaliser les études de faisabilité et établir des contrats basés sur son expérience approfondie de la procédure MOP pour chaque projet de façon plus stricte afin de limiter les modifications contractuelles à un stade ultérieur. En outre, le département a engagé des consultants pour l'assister lors de l'élaboration des contrats, mais il s'est vite rendu compte que, pour se mettre sur un pied d'égalité avec les partenaires du PPP et avoir de bonnes relations avec eux, il lui était indispensable de développer son savoir-faire en interne. En effet, les consultants ne se préoccupent pas forcément de la défense des intérêts publics et ils ont tendance à fonder leur travail sur leur expérience préalable, or celle-ci peut ne pas être suffisamment spécifique pour répondre aux besoins locaux.

La phase de dialogue compétitif constituait également une nouveauté pour la collectivité. Plusieurs équipes du département ont dû être mobilisées dans un laps de temps très court. Lors des phases de conception et de construction, les ingénieurs en interne ont eu une charge de travail technique réduite, les partenaires du PPP ayant assumé de nombreuses tâches de coordination incombant normalement aux équipes techniques internes dans le cadre de la procédure MOP. Cependant, la nature du travail des équipes départementales a évolué progressivement, passant d'un rôle de conception à un rôle de contrôle de la qualité et de la sécurité (en travaillant dans des délais serrés). Cela tient surtout au fait que la plupart des partenaires du PPP n'étaient pas spécialisés dans la construction d'établissements scolaires.

Les plus grands changements au sein des équipes départementales ont été liés à l'exploitation et à la maintenance des écoles issues d'un PPP. Le département n'avait jamais eu l'occasion de gérer des contrats de performance et il lui a fallu un certain temps pour acquérir ce savoir-faire. Les premières années ont été difficiles et marquées par la réorganisation des services de l'administration et l'apprentissage de nouvelles façons de travailler. Le département n'était plus responsable de la prestation directe de services, mais devait assumer à la place des fonctions de contrôle et de surveillance. La nature du travail des agents de maintenance mobiles départementaux, responsables de contrôler le bon fonctionnement quotidien des 130 établissements scolaires du département, a évolué : les agents ne collaborent plus avec les administrations scolaires sur les questions quotidiennes, ils contrôlent les objectifs de performance des partenaires privés. En outre, au sein du département, quatre ingénieurs hautement diplômés ont été

recrutés en externe pour travailler au sein d'une unité spéciale nouvellement créée et baptisée "*Maintenance et Énergie*", devant principalement se consacrer aux contrats de PPP. Des changements organisationnels ont toujours lieu, car le département juge qu'il doit rester agile pour répondre aux différentes situations susceptibles de se produire dans les décennies à venir.

4.6 Une coopération et un transfert de connaissances parfois difficiles

Le département a constaté que le suivi d'un nombre important de contrats conclus avec plusieurs entreprises à divers stades peut poser un véritable défi. La principale difficulté consiste à assurer une transition en douceur entre l'entreprise de construction qui livre l'établissement scolaire et l'entreprise chargée de la maintenance qui débute alors seulement son activité. Alors que le département et les entreprises de BTP étaient déjà habitués à travailler ensemble sur d'autres projets et se connaissaient bien, les entreprises de maintenance ne connaissaient pas ce processus et ont donc dû se former sur le terrain. Les équipes départementales ont dû consacrer beaucoup de temps à négocier et à développer les relations, ce qui a été rendu plus difficile en raison de la rotation fréquente du personnel dans les entreprises privées (à ce jour, l'expérience montre que les équipes de maintenance changent tous les trois ans en moyenne).

L'expérience du département montre également que la réussite d'un contrat de PPP nécessite très tôt une coopération concrète entre les entreprises de construction et les entreprises de maintenance. En particulier, la présence de l'entreprise de maintenance à l'étape de la conception est nécessaire pour s'assurer qu'elle peut avoir accès à tous les lieux et à tout le matériel dont elle a besoin pour réparer et remplacer facilement les pièces cassées lors de l'exploitation de l'établissement scolaire. Dans l'un des premiers contrats de PPP, au cours des premières étapes, l'entreprise de maintenance était représentée par une équipe commerciale qui avait volontairement négligé de nombreux aspects techniques afin de remporter le contrat. L'entreprise ne disposait pas des moyens nécessaires pour se conformer à un contrat fondé sur des objectifs de performance, causant ainsi de nombreux problèmes, sur le long terme, au département. Par conséquent, le département exige dorénavant des entreprises de maintenance qu'elles participent aux réunions mensuelles à toutes les étapes de la conception, à l'issue desquelles elles sont tenues de formuler leurs remarques techniques.

Enfin, une vraie coopération entre les techniciens résidents et les entreprises privées de maintenance permettait d'espérer un réel transfert de connaissances et une plus grande professionnalisation. Dans tous les nouveaux établissements scolaires, les systèmes de contrôle de la maintenance ont été centralisés et nécessitent maintenant des compétences techniques, que les techniciens résidents auraient pu acquérir auprès des agents de maintenance du PPP. Or, à ce jour, l'expérience montre que chaque équipe a tendance à travailler en vase clos, si bien que les techniciens résidents en sont venus à perdre leurs compétences au lieu d'en acquérir de nouvelles.

5 Conclusions

Les contrats de PPP pour les établissements scolaires peuvent procurer de réels avantages dans le cas d'investissements de grande envergure dans les infrastructures sociales, en particulier lorsqu'une livraison rapide est envisagée. À l'échelle locale, la Seine-Saint-Denis a signé quelques-uns des plus gros contrats de PPP de France, en tirant pleinement parti de l'expérience acquise grâce à la mise en œuvre de ses premiers contrats. D'autres collectivités publiques, en France comme ailleurs, peuvent tirer parti des enseignements tirés par le département de la Seine-Saint-Denis et de l'expérience qu'il a cumulée au cours des dix dernières années.

L'expérience de la Seine-Saint-Denis en matière d'investissements dans le secteur de l'éducation montre bien que la construction des établissements scolaires, qui aurait pu prendre plusieurs années en ayant recours aux procédures traditionnelles de passation des marchés, se fait bien plus rapidement, tout en respectant le calendrier des travaux, le budget alloué à la construction et les normes de qualité.

En tout état de cause, le contexte national joue un rôle important dans le succès des PPP. Le département s'est appuyé sur un cadre juridique et des procédures bien définis en matière d'attribution des contrats pour évaluer, définir et négocier les meilleures solutions. De plus, un réservoir solide de grandes entreprises de BTP expérimentées en France a garanti un niveau de mise en concurrence suffisant pour les contrats de PPP. Les capacités internes du département, qui lui ont permis de mener à bien toutes les étapes nécessaires, notamment les évaluations préalables et l'élaboration des contrats, ont été également déterminantes pour établir des partenariats équilibrés avec les acteurs privés.

De nombreux emplois au niveau départemental ont été affectés directement ou indirectement par les contrats de PPP. Tout en s'acquittant de leurs tâches ordinaires relevant des marchés publics traditionnels, les membres du personnel technique interne ont dû acquérir de nouvelles compétences spécifiquement liées aux contrats de PPP. En particulier, les équipes départementales ont dû intégrer le changement dans la nature de leur travail, passant de la conception et de l'organisation de la prestation de services, à un rôle de supervision et de contrôle de la qualité. Les services ont été restructurés dans une certaine mesure, avec le recrutement de nouveaux spécialistes hautement qualifiés et la création d'une unité spécialisée. De fortes capacités d'évolution et d'adaptation sur le plan organisationnel se sont avérées une condition essentielle à l'équilibre des relations entre la collectivité publique et ses homologues du secteur privé.

Malgré l'aspect positif de la livraison rapide des établissements scolaires, le département a rencontré un certain nombre de problèmes liés à la maintenance à long terme des établissements. Même si le niveau des services de maintenance était, dans la plupart des cas, plus que satisfaisant, il n'en reste pas moins que les contrats de PPP se sont révélés très coûteux sur la durée. En outre, pour préserver des emplois, le département a maintenu en place ses propres agents de maintenance dans les nouveaux établissements scolaires issus d'un PPP, or la réduction de leur périmètre d'intervention a eu toutefois pour conséquence d'entraîner une importante perte de compétences, de savoirs et d'expérience. Pour ces raisons, le département a limité la portée des services de maintenance des PPP lors de la négociation de nouveaux contrats. Cette décision a toutefois eu pour effet de réduire les incitations visant à faire adopter aux partenaires du PPP une vision à long terme et de compliquer le partage des tâches et des risques au quotidien.

Un autre enseignement tiré de la Seine-Saint-Denis montre qu'il est impératif que les collectivités publiques définissent clairement le projet d'infrastructure et disposent de projections fiables quant à son utilisation future au cours des prochaines décennies, dans la mesure où toute modification du contrat de PPP sera nécessairement coûteuse. En dépit du temps, des efforts et des moyens financiers conséquents investis lors des étapes préparatoires, le département de la Seine-Saint-Denis a rencontré beaucoup d'imprévus qui ont engendré des surcoûts. Il y a donc lieu d'intégrer ce risque de dépassement des coûts dans l'analyse ex ante de chaque contrat de PPP.

L'expérience de la Seine-Saint-Denis montre également que la coopération entre les échelons de chaque organisation et entre les partenaires peut parfois être compliquée. Il est important de réunir autour de la table toutes les parties concernées dès le début des négociations de chaque contrat de PPP. Les autorités publiques peuvent utiliser leur influence pour assurer une meilleure circulation de l'information et une plus grande participation des différents partenaires.

Les institutions financières internationales, telles que la CEB, qui ont l'expérience du financent de projets en PPP dans toutes sortes de secteurs et de contextes, peuvent également avoir un rôle important à jouer pour faciliter l'amélioration de la conception et de la mise en œuvre de ce type de contrats. La promotion de l'échange de savoir-faire et d'expériences, pour identifier les bonnes pratiques et les difficultés rencontrées, peut aider les collectivités publiques à mieux comprendre si ce type de modalité contractuelle est le mieux adapté à leurs besoins et à leurs objectifs spécifiques. Les supports d'information, à l'instar de ce brief technique, élaborés en étroite collaboration avec les parties prenantes locales, peuvent également contribuer à une meilleure compréhension des risques et des opportunités liés aux contrats de PPP.

Références

Bergère, F. *Ten Years of PPP: An Initial Assessment.* Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire 2015, n° 1, 2016.

Bergère, F. et Bezançon, X. *10 ans de PPP dans la commande publique.* Paris : Éditions le Moniteur, 2014.

Cayrey, R. et d'Auzon, S. *Les PPP Déclinent… mais Bougent Encore.* Le Moniteur, 2019. Disponible à l'adresse suivante : https://www.lemoniteur.fr/article/les-ppp-declinent-mais-bougent-encore.2033425.

Duthilleul, Y., Carro, R., Tapaninen, R. et Maslauskaite, K. *Conception d'établissements scolaires et environnements d'apprentissage en Seine-Saint-Denis, France.* Analyse thématique de la Banque de Développement du Conseil de l'Europe, 2019

Cour des comptes européenne. *Partenariats public-privé dans l'UE : de multiples insuffisances et des avantages limités. Rapport spécial, 2018.*

Gov.uk. Public Private Partnerships, 2019. Disponible à l'adresse suivante : https://www.gov.uk/government/collections/public-private-partnerships

Hall, D. *Why Public-Private Partnerships Don't Work. The many advantages of the public alternative.* Public Services International, 2015.

Karasavidis, S. "Build and Operate" Increasingly Common in Social Infrastructure. Blog de la Banque mondiale, 2018. Disponible à l'adresse suivante : http://blogs.worldbank.org/ppps/build-and-operate-increasingly-common-social-infrastructure.

OCDE. *Recommandation du Conseil de l'OCDE sur les principes applicables à la gouvernance publique des partenariats public-privé*, 2012.

Robertson, S., Mundy, K., et Verger, A. *Public Private Partnerships in Education: New Actors and Modes of Governance in a Globalizing World.* Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2012.

Roehrich, J.K, Lewis, M.A, et George, G. *Are Public–Private Partnerships a Healthy Option? A Systematic Literature Review.* Social Science & Medicine 113, (2014): 110-119.

The Telegraph. *Ghost School that Costs £12k a Day to Remain Closed.* https://www.telegraph.co.uk/, 7 mars 2016.



55, avenue Kléber
F-75116 – PARIS
Tél. : +33 (0)1 47 55 55 00
Fax : +33 (0)1 47 55 03 38
SWIFT : CEFPFRPP

www.coebank.org