

Les conditions d'efficacité des contrats de performance énergétique en France

Synthèse de l'Etude réalisée dans le cadre d'un contrat de recherche avec le Conseil Français de l'Energie (CFE-62)

Eshien Chong, Aude Lelannier, Carine Staropoli

Chaire Economie des Partenariats Public-Privé, IAE Paris

Juillet 2012

Dans le cadre de sa politique de lutte contre le réchauffement climatique et pour tenir les engagements internationaux, la France s'est engagée dans une démarche globale de réduction de sa consommation énergétique et de ses émissions de gaz à effet de serre relativement ambitieuse. Une série de dispositions relatives aux outils de financement et aux moyens à mettre en œuvre pour parvenir aux objectifs fixés dans les secteurs du bâtiment, des transports et de l'énergie est ainsi proposée et incorporée dans les lois Grenelle 1 et 2 votées respectivement en 2009 et 2010. Le secteur du bâtiment particulièrement énergétivore est consacré comme le chantier prioritaire. L'Etat et toutes les collectivités publiques se doivent d'être exemplaires en matière d'amélioration de l'efficacité énergétique. La loi Grenelle 1 prévoit que tous les bâtiments existants de l'État et de ses établissements publics soient engagés dans une rénovation énergétique avant fin 2012 avec pour objectif de réduire de 38% les consommations énergétiques et d'au moins 50% les émissions de gaz à effet de serre des bâtiments du parc de l'Etat et de ses établissements publics à l'horizon 2020.

Ce programme ambitieux de rénovation thermique des bâtiments passe par des innovations techniques, mais aussi par des innovations dans les pratiques contractuelles qui participent à révolutionner l'approche énergétique du bâti pour faire du développement durable une réalité. Cette évolution des outils contractuels repose notamment sur l'adoption d'une logique de garantie de résultat alors que traditionnellement, en matière de performance énergétique, la logique de moyen était privilégiée. Ainsi, les lois Grenelle 1 et 2 préconisent l'utilisation d'un nouveau véhicule juridique pour améliorer la performance énergétique des bâtiments : le Contrat de Performance Energétique (CPE)¹. **Cette étude**

¹ Le Contrat de Performance Energétique (CPE) est défini par la directive européenne 2006/32/CE comme « un accord contractuel entre le bénéficiaire et le fournisseur (normalement une SSEE) visant à améliorer l'efficacité énergétique selon lequel des investissements dans cette mesure sont consentis afin de parvenir à un niveau d'amélioration de l'efficacité énergétique contractuellement défini ». Dans un CPE, les investissements et/ou les actions d'efficacité énergétique sont le moteur principal de réduction des consommations et sont sous la responsabilité d'un prestataire.

visé à analyser les conditions d'efficacité de ce nouveau dispositif inédit, toujours en phase d'expérimentation et pour laquelle il est intéressant de dresser un premier bilan à partir des retours d'expérience sur les contrats signés à ce jour. Nous nous focalisons sur l'un des deux véhicules juridiques possibles - le Contrat de Partenariat de Performance Energétique – l'autre véhicule - le marché public de performance énergétique (MPPE) n'étant effectif que depuis l'adoption du décret du 25 août 2011 sur les marchés de conception, réalisation, exploitation et maintenance (CREM).

Deux ans après leur mise en œuvre effective, notre étude se propose de faire un état des lieux des CPE en France. Le moins que l'on puisse dire au regard du nombre de CPPE signés, est qu'ils n'ont pas eu le succès escompté. Notre étude basée sur l'analyse économique des contrats montre que ce retard dans l'adoption de ces nouveaux contrats n'est pas une surprise. Toutes les conditions ne sont pas réunies, loin de là, pour que ce type de contrat, aux caractéristiques si spécifiques, se généralise.

D'un point de vue théorique, plusieurs raisons propres aux CPE, liées à des situations de sélection adverse ou d'aléa moral, en présence d'incertitude et de situation de petit nombre, peuvent limiter l'efficacité des CPPE, au sens où la mise en œuvre de mécanismes incitatifs peut s'avérer plus coûteuse que les bénéfices qui peuvent être escomptés. C'est pourquoi les CPPE ne sont pas efficaces en toutes circonstances et il convient d'identifier les variables qui influencent leurs conditions d'efficacité. Nous en identifions trois pour lesquelles la littérature étudie l'impact sur l'efficacité du contrat : 1/ la clause de garantie de performance, 2/ le caractère global du contrat et 3/ la durée des contrats.

Dans le chapitre 1, nous présentons les principaux enseignements tirés de la littérature sur ces trois points afin de mieux appréhender les enjeux théoriques soulevés par les CPE, et d'établir des propositions testables. Les principaux enseignements de la littérature suggèrent que les CPE devraient être efficaces dans le cas de projets simples et qu'il est important que le pouvoir adjudicateur ait les compétences et l'expertise nécessaire pour pouvoir suivre le projet. Enfin, la puissance incitatif doit être d'autant plus élevée que la probabilité de renégociation est forte. Il est à noter que ces résultats théoriques vont à l'encontre des principes mêmes des CPE tels qu'ils ont été pensés par les pouvoirs publics ce qui sème le doute quant à l'efficacité du mécanisme.

Les 11 propositions et 31 sous-propositions testables présentés dans le chapitre 2 concernent les liens entre le design du contrat (pouvoir incitatif, degrés de complexité, de flexibilité et de complétude), l'efficacité du contrat (en termes de performance et de coût) et les caractéristiques organisationnelles et relationnelles du partenariat entre le pouvoir adjudicateur et le prestataire privé.

Dans le chapitre 3, nous présentons un état des lieux des CPE en France à partir d'une étude de la totalité des CPE signés au 1^{er} mars 2012. Nous avons souhaité élargir cet état des lieux à un plus grand nombre de contrats de partenariat afin d'avoir des éléments de comparaison qui dépassent les seuls CPE. Nous avons également collecté des informations sur 23 CP signés dans les secteurs de l'éclairage public et des bâtiments. Les données qualitatives et quantitatives ont été recueillies de manière systématique sur la base d'un questionnaire (en annexe du chapitre 3) dans le cadre d'entretiens téléphoniques ou *de visu*. L'état des lieux porte sur le choix du véhicule juridique, les caractéristiques générales des contrats (durée, montants, objet), les conditions d'attribution (procédure, intensité concurrentielle, coût de la procédure) et la satisfaction générale du pouvoir adjudicateur vis-à-vis du contrat.

Le premier fait marquant obtenu dans nos résultats empiriques est qu'aucune de nos propositions n'est validée, hormis la proposition 11 qui établit un lien entre la puissance des incitations et le niveau des coûts de transaction. Plus précisément, conformément au résultat standard de la littérature, le fait de recourir à un contrat incitatif est coûteux. Ce coût ne concerne pas uniquement la prime de risque et/ou la rente informationnelle qu'il faut verser au prestataire pour qu'il accepte de maximiser l'effort en asymétrie d'information mais aussi l'ensemble des coûts *ex ante* et *ex post* générés par le contrat. Avec du recul, ce résultat sera certainement précisé, les coûts *ex post* ne manquant pas de surgir lors de la phase d'exploitation.

Contrairement au résultat de la littérature, on n'observe pas de corrélation négative entre la complexité et le pouvoir incitatif du contrat. Cela s'explique notamment par le fait que les conditions de recours aux CPPE (complexité, manque d'expertise, répartition des risques) sont encadrées (ordonnance 2004-559 du 17 juin 2004) et s'opposent aux préconisations de la littérature. Nous montrons aussi que contrairement aux résultats théoriques, le fait que la puissance des incitations soient élevée n'est pas lié au degré de complétude des CPPE. Ainsi, il n'est pas évident qu'il faille chercher à tout prix à rendre le contrat le plus complet possible (ce qui diminue la probabilité de renégociation mais augmente les coûts de transaction *ex ante*) au risque de trop le rigidifier, et de rendre les mécanismes incitatifs inefficaces. Toutefois, il semble que pour ce qui concerne la dimension principale du mécanisme incitatif (l'objectif de performance énergétique), nous pouvons mettre en évidence la corrélation positive entre le pouvoir incitatif du contrat et le degré de complétude.

Enfin, nous ne sommes pas en mesure de confirmer le lien direct entre manque d'expertise du pouvoir adjudicateur et coûts de transaction.

Le cadre d'analyse que nous proposons dans cette étude constitue en soit un résultat, qui devra en appeler d'autres, une fois que les CPE auront été véritablement mis en œuvre à grande échelle en France. Il sera alors temps de discuter non seulement des conditions d'efficacité des CPPE mais aussi du choix du véhicule juridique approprié (entre le MPPE-CREM et le CPPE) et de l'opportunité pour un pouvoir adjudicateur de réaliser un CPE en interne (avec la question du « faire » plutôt que « faire-faire »). Cette dernière solution amènera forcément à se poser la question des compétences et de l'expertise du pouvoir adjudicateur et à discuter de l'efficacité des mécanismes incitatifs dans un contexte purement public. Comme nous l'avons montré dans le chapitre introductif et le chapitre 1, le cadre d'analyse que nous avons mobilisé est adapté pour traiter à la fois de la question du « faire ou faire-faire » (que nous n'avons pas considéré dans cette étude), et de la question du « comment faire ». La question de l'efficacité des Contrats de Performance Énergétique est donc une question ouverte pour laquelle il reste encore beaucoup à faire. Nul doute que dans les prochaines années, la généralisation de ces contrats permettra d'avancer dans la compréhension des mécanismes et dans le *design* contractuel.