

**THEORIE DES CONTRATS IMCOMPLETS ET DES
COUTS DE TRANSACTION : APPLICATION AUX
CONTRATS DE CONCESSIONS DANS LE
SECTEUR DU BÂTIMENT**

CONFIDENTIEL

**MASTER CONTROLE DE GESTION ET AUDIT
ORGANISATIONNEL**

Promotion 2024/2025

Rédigé et soutenu par : Guillaume DORANGE

Directeur de mémoire : Olivier Cristofini

Date de soutenance : 14 octobre 2025

L'UNIVERSITE N'ENTEND DONNER AUCUNE APPROBATION NI
IMPROBATION AUX OPINIONS EMISES DANS CE MEMOIRE.

Note de confidentialité

Ce mémoire a été rédigé dans le cadre d'un travail de recherche mené en lien direct avec l'entreprise NOVE, dans un contexte professionnel et institutionnel sensible. Il s'appuie sur des entretiens, des documents et des situations réelles qui touchent à un contrat passé avec un client public, en l'occurrence le ministère des Armées. De ce fait, certaines informations qui y figurent (qu'il s'agisse de choix techniques, d'éléments contractuels ou d'analyses sur la conduite du projet) sont à considérer comme strictement confidentielles.

Aucune partie de ce mémoire ne peut être utilisée, copiée, communiquée ou transmise à des tiers sans l'accord écrit et explicite de l'entreprise NOVE. Cette règle concerne autant les données brutes que les interprétations ou les opinions formulées à partir de ces données, même dans un cadre académique ou pédagogique.

En raison du caractère étatique du client concerné, la confidentialité de l'ensemble du contenu doit être particulièrement respectée. Il est demandé à toute personne ayant accès à ce travail de ne pas en faire usage en dehors du cadre prévu initialement, sans autorisation préalable.

Remerciements

Je tiens à remercier chaleureusement toutes les personnes qui ont contribué, de près ou de loin, à l'élaboration de ce mémoire.

Je souhaite en particulier exprimer ma profonde gratitude à Adrien CHAUMELY mon ancien manager, pour la confiance qu'il m'a accordée. Son accompagnement m'a permis de me confronter aux réalités du terrain, de mieux comprendre les enjeux concrets du sujet, et d'en maîtriser les subtilités avec une vision à la fois technique et stratégique.

Je remercie également Olivier CRISTOFINI, mon directeur de mémoire, pour son implication constante, ses conseils avisés et sa rigueur intellectuelle. Son exigence bienveillante a été un véritable moteur tout au long de ce travail et m'a aidé à structurer mes idées avec clarté et précision.

À tous ceux qui, par leurs échanges, leurs encouragements ou leur disponibilité, ont participé à la réussite de ce projet, je vous adresse mes plus sincères remerciements.

Sommaire

SYNTHESE	6
INTRODUCTION.....	7
CONTEXTE ET ENJEU	7
OBJECTIFS DU MEMOIRE	9
METHODOLOGIE	11
REVUE DE LA LITTERATURE	12
LA THEORIE DES CONTRATS	13
LA THEORIE DE L'AGENCE	16
LA THEORIE DES COUTS DE TRANSACTION	18
LE CONTRAT DE CONCESSION : DEFINITION ET PARTICULARITE	21
LES RISQUES DANS LES PROJETS DE CONCESSION : QUELS SONT T'ILS ?	24
CONTEXTE DE RECHERCHE.....	27
LE PROJET CEGELOG ET EIFFAGE.....	27
COLLECTION DE DONNEES	34
METHODOLOGIE	36
RESULTATS.....	39
L'INCOMPLETUDE CONTRACTUELLE ET LES AJUSTEMENTS EX POST	39
LES COUTS DE TRANSACTION LIES A L'EXECUTION DU CONTRAT	43
LES ARBITRAGES STRATEGIQUES ET LES COMPORTEMENTS OPPORTUNISTES.....	48
DISCUSSION	56
SYNTHESE DES PRINCIPAUX RESULTATS ET APPORTS DU MEMOIRE	56
REponses AUX QUESTIONS DE RECHERCHE	58
LIMITATIONS DE L'ETUDE ET SUGGESTIONS POUR DES RECHERCHES FUTURES	61
CONCLUSION GENERALE.....	64
BIBLIOGRAPHIE.....	66
LISTE DES FIGURES	68
LISTE DES TABLEAUX.....	68
GLOSSAIRE	69
ANNEXES	70

Synthèse

Ce mémoire explore les mécanismes de gestion de l'incomplétude contractuelle dans les contrats de concession, à travers l'étude de cas du contrat CEGELOG. En s'appuyant sur une revue de littérature croisant les théories des contrats incomplets, de l'agence et des coûts de transaction, ainsi que sur une analyse qualitative d'entretiens menés avec les parties prenantes du projet, il met en lumière les stratégies mises en place pour encadrer l'incertitude et structurer la gouvernance dans un environnement partenarial. L'étude montre que l'incomplétude, loin d'être un défaut, peut être un levier d'adaptabilité contractuelle, à condition d'être pensée, cadrée et pilotée collectivement. Elle souligne également les risques d'opportunisme, les tensions liées aux responsabilités floues et l'importance des ajustements informels, difficilement traçables mais souvent indispensables. Le mémoire propose ainsi une lecture nuancée des logiques d'action et de pouvoir à l'œuvre dans les montages concessionnaires, tout en ouvrant sur la question sensible des relations humaines dans les grands projets publics.

Abstract

This redaction explore how contractual incompleteness is governed in concession agreements, taking the CEGELOG project as a case study, based on a review of literature that seeks to synthesize the theories of incomplete contracts, agency, and transaction costs and supported by qualitative analysis of interviews with principal project stakeholders. It brings out strategies for uncertainty management and governance structuring in a complex partnership arrangement. It finds out that contractual incompleteness can be used as an adaptability tool if deliberately designed and jointly governed with an equal revelation of substantial risks related to opportunism, blurring responsibility, and actual-needed informality that cannot be formalized through adjustments. This paper considers the nuanced perspective on power play and decision-making dynamics in public-private partnerships while bringing the much-neglected human dimension back into the limelight of public infrastructure delivery.

Introduction

Contexte et enjeu

Les partenariats public-privé (PPP) occupent une place centrale dans les stratégies contemporaines de développement des infrastructures des services publics. Cette place devient encore plus cruciale lorsque les contextes budgétaires sont tendus et que les autorités cherchent à concilier maîtrise des dépenses publiques et maintien d'une qualité de service élevée. Dans ce cadre, les PPP permettent de répondre à la fois à la vétusté croissante de certains équipements publics et à l'urgence de moderniser les infrastructures sans pour autant avoir les budgets nécessaires. Ils ouvrent la possibilité de faire appel à des capitaux privés pour assurer le financement, la conception, la réalisation et parfois l'exploitation de biens ou services publics, dans un cadre contractuel étalé sur plusieurs décennies.

La concession, parmi les formes possibles de PPP, présente une spécificité majeure. Elle consiste à transférer à un acteur privé la responsabilité de l'investissement initial, de l'exploitation et de l'entretien d'une infrastructure ou d'un service public, sur une durée préétablie. En contrepartie, ce même acteur bénéficie des revenus issus de l'usage de cette infrastructure par les usagers. Ce dispositif repose sur une répartition contractuelle précise des risques, au sein de laquelle l'opérateur privé accepte d'assumer une part importante des aléas financiers, techniques ou opérationnels. L'idée sous-jacente est d'encourager une meilleure efficacité dans la gestion, une logique d'innovation continue, et une responsabilisation accrue vis-à-vis de la qualité du service rendu tout au long de la durée du contrat.

Les PPP prennent plusieurs formes selon les modalités de répartition des tâches et des risques. On trouve les contrats de gestion, où l'opérateur se limite à assurer le service sans en porter les investissements ; les affermages et les concessions, dans lesquels le prestataire privé exploite l'infrastructure et perçoit les recettes directement auprès des usagers ; ou encore les contrats de partenariat, qui associent un financement privé à une rémunération publique étalée

dans le temps. Dans tous ces modèles, une portion significative des risques est déplacée vers le secteur privé, en particulier les risques liés à la performance, aux dépassements de coûts, ou aux délais d'exécution.

Cependant, cette logique de transfert de risque soulève des enjeux considérables sur le plan juridique et contractuel. La réussite de ces montages repose sur la capacité à identifier, évaluer et répartir avec justesse les risques majeurs dès la phase de contractualisation entre les parties prenantes. Mais il est illusoire de croire qu'un contrat puisse tout prévoir. Par définition, les contrats de concession sont longs, complexes, et exposés à une multitude d'aléas, qu'il est impossible d'anticiper dans leur totalité. Cette limite structurelle a été longuement étudiée dans les travaux académiques sur l'incomplétude contractuelle.

L'incomplétude, loin d'être une défaillance du rédacteur du contrat, relève ici d'un phénomène structurel. Aucun document contractuel ne peut enfermer toutes les situations futures possibles. Cette caractéristique rend les PPP vulnérables à des révisions, des conflits ou des renégociations en cours d'exécution. Elle peut aussi introduire des déséquilibres dans la répartition réelle des risques. En parallèle, selon les enseignements de la théorie des coûts de transaction, cette nécessité d'ajuster le contrat au fil du temps engendre elle-même des coûts supplémentaires : ceux liés à la négociation, au suivi contractuel, au contrôle de la bonne exécution, ou à la résolution des différends.

C'est à partir de cette réalité que ce mémoire trouve son point de départ. Il s'attache à explorer plusieurs questions centrales : comment l'incomplétude est-elle conçue et mise en œuvre dans le cadre d'un contrat de concession complexe ? En quoi cette incomplétude affecte-t-elle la gouvernance contractuelle et la manière dont les risques sont effectivement gérés par les acteurs ? Et comment les opérateurs privés réagissent-ils à cette incertitude juridique et organisationnelle, dans des contextes souvent tendus sur les plans technique et financier ?

Ces questions prennent une dimension encore plus importante lorsqu'on considère que les concessions sont souvent mises en œuvre pour des projets à fort enjeu pour les citoyens

(logement, santé, transport), et mobilisent d'importantes ressources publiques. Il devient alors indispensable de penser des cadres juridiques à la fois suffisamment souples pour s'adapter aux aléas, mais aussi assez solides pour garantir la stabilité du partenariat. Le défi consiste ainsi à concevoir des dispositifs hybrides, combinant contractualisation rigoureuse et marges de flexibilité, pour que les projets publics puissent évoluer sans remettre en cause l'équilibre global entre les parties prenantes.

Objectifs du mémoire

Ce travail de recherche propose d'interroger dans quelle mesure le contrat de concession peut constituer une réponse pertinente face aux limites inhérentes due aux contrats incomplets dans le cadre de projets concessifs. Il poursuit une ambition double. D'abord, il s'agit de construire un cadre conceptuel solide pour analyser les défis propres à la rédaction et à la gestion des contrats de long terme, en mobilisant notamment les apports théoriques issus de la littérature économique. Ensuite, ce mémoire entend confronter cette analyse théorique à la réalité d'un cas concret, afin de mettre en lumière la manière dont les acteurs réels s'approprient ces enjeux et innovent, particulièrement dans la répartition des risques et la gouvernance du contrat.

Sur le plan théorique, l'analyse repose sur plusieurs références fondatrices. Différents travaux (Grossman & Hart, 1986; Hart, 2003; Williamson, 1979) fournissent les outils nécessaires pour penser l'incomplétude contractuelle comme un cadre explicatif des tensions rencontrées dans les projets très complexes. À cela s'ajoute l'apport de la théorie de l'agence (Jensen & Meckling, 1976), qui permet d'appréhender les enjeux de contrôle, d'incitation et de délégation dans des contextes caractérisés par l'asymétrie d'information et les divergences d'intérêts. Ces approches théoriques seront mobilisées pour interroger l'équilibre à atteindre entre performance, flexibilité et soutenabilité dans des partenariats engageant des ressources considérables sur une période longue (plusieurs décennies).

L'enjeu est alors de comprendre comment, dans un cadre contractuel nécessairement imparfait, il devient possible de concevoir des instruments de régulation efficaces.

L'incomplétude est envisagée ici comme une caractéristique structurelle des relations contractuelles en environnement non prévisible. Il s'agira donc d'évaluer dans quelle mesure le modèle de la concession, qui repose sur une délégation étendue à un opérateur privé en échange d'un droit d'exploitation, permet d'aménager cette incomplétude et de réduire ses effets néfastes. Cela implique aussi d'identifier les mécanismes concrets de gouvernance pouvant être mis en œuvre pour limiter les coûts de transaction, encadrer les comportements opportunistes, et maintenir une dynamique de coopération fiable et durable.

L'analyse empirique proposée s'appuie sur le cas du contrat CEGELOG, relatif à la gestion et à la rénovation d'un parc de logements domaniaux destinés au personnel du ministère des Armées. Ce contrat est particulièrement éclairant car il matérialise, dans sa conception même, une prise en compte explicite de l'incomplétude. Certains travaux, comme ceux relatifs au traitement de l'amiante, ont été volontairement laissés en dehors du périmètre forfaitaire initial, du fait de leur incertitude technique et de la difficulté à en établir une évaluation préalable fiable. Ce choix permet d'observer les ajustements mis en œuvre par les parties prenantes pour gérer l'incertitude dans un cadre contractuel qui, bien que très structuré, laisse une grande place à la flexibilité.

Ce mémoire cherchera ainsi à comprendre comment les acteurs ont anticipé cette incomplétude en phase de rédaction, quels mécanismes de régulation ou de compensation ont été déployés, et comment les différentes parties ont réagi lorsque des événements non couverts sont survenus (notamment au début de l'exploitation). L'objectif final est de tirer de ce cas des enseignements, dans une logique d'amélioration des pratiques contractuelles. En mettant en regard l'approche théorique et l'observation empirique, ce travail vise à alimenter la réflexion sur les conditions de réussite des concessions, au croisement du droit, de l'économie et de la gestion des risques, en particulier dans le cadre de projets atypiques.

Méthodologie

L'approche choisie repose sur une analyse qualitative qui est basée sur trois grandes parties. Cette démarche tente de lier les idées théoriques avec une observation détaillée d'un exemple réel, pour mieux comprendre les logiques contractuelles mises en place dans les projets de concession.

La première partie s'appuie sur un examen de la littérature économique, notamment liée aux contrats incomplets, à la théorie des coûts de transaction, ainsi qu'à la théorie de l'agence. Ces concepts permettent de créer une base d'analyse commune et à mettre en avant les hypothèses sur lesquelles construire sa pensée, et de cadrer l'analyse. La question se pose surtout sur les formes que l'incomplétude peut avoir dans les contrats de longue durée, des moyens qui peuvent être utilisés pour réduire ses effets et les conséquences économiques directes et indirectes de cette incomplétude.

Dans un deuxième temps, le travail se focalise sur l'examen du projet CEGELOG. Avec les documents disponibles (contrat de concessions, contrat cadre de conception-construction et entretiens), la recherche tente de trouver les aspects importants du montage contractuel, le partage des risques ainsi que les méthodes prévues pour gérer des changements en cours d'exécution. Une attention particulière est mise sur les exclusions volontaires qu'il y a dans le contrat, aux limites d'action laissées au concessionnaire et aux outils de contrôle en cas de déséquilibres. Le but est de voir comment l'incomplétude a été pensée ex ante mais aussi dans quelle mesure elle est devenue un levier ou un frein dans l'exécution du contrat.

Finalement, un ensemble d'entretiens mi-directifs ont été réalisés avec des personnes travaillant sur le projet. Ces entretiens ont permis de comprendre comment le concessionnaire a réagi aux incomplétudes, et quels mécanismes a-t-il proposés pour répondre à ces enjeux. Les personnes interrogées ont également pu exprimer leur ressenti sur les bonnes et mauvaises pratiques apparues au cours du projet, notamment portant sur les difficultés de gestion, les raisons de tensions avec le ministère ou aussi sur les mécanismes mis en place qu'ils

soient formels ou informels, par lien de confiance. Cette étape, qui mêle étude de documents, utilisation des théories et recherche sur le terrain, aide à donner un semblant logique des aspects incomplets dans le contrat. Elle sert à rendre clairs les outils institutionnels, relationnels et techniques qui décident si un accord est fort dans un milieu incertain.

Revue de la littérature

Les contrats de concession s'insèrent dans le champ plus vaste des PPP et jouent un rôle déterminant dans le financement comme dans la gestion des infrastructures et services publics. Ils ne se réduisent pas à de simples instruments juridiques : ils contribuent à façonner les politiques d'investissement, en associant une entité publique et une entreprise privée autour d'un engagement contractuel de longue durée, avec des intérêts communs. Cet engagement cherche, du moins en théorie, à organiser une répartition équilibrée des responsabilités et une distribution raisonnée des risques. Cette organisation vise à garantir la soutenabilité économique du projet ainsi que la qualité du service fourni aux bénéficiaires.

Toutefois, on ne peut comprendre la portée de ces contrats sans recourir à certains grands cadres théoriques issus de la littérature économique et juridique. La théorie des contrats, en premier lieu, permet de mieux saisir la manière dont les engagements sont structurés, mais également leurs limites. La théorie de l'agence quant à elle propose une lecture complémentaire en s'intéressant aux relations entre les différents acteurs impliqués. Le contrat de concession met en présence, généralement, une autorité publique agissant comme donneur d'ordre et une société privée chargée de l'exécution (le concessionnaire). Enfin, la théorie des coûts de transaction vient enrichir l'analyse en se focalisant sur les dépenses associées à l'élaboration et à la mise en œuvre du contrat. Ces coûts, bien qu'ils ne participent pas directement à la production, restent incontournables. Ils concernent la négociation initiale, la coordination des actions, la surveillance des performances ou encore le règlement des différends. Ce cadre d'analyse incite à réfléchir aux choix opérés entre précision juridique et charges de suivi, et suggère quelques pistes pour limiter les dysfonctionnements organisationnels qui pourraient apparaître.

En conjuguant ces trois perspectives, on parvient à éclairer de manière plus nuancée les contrats de concession, à la croisée du droit et de l'économie. Cette approche met en évidence les limites propres à tout dispositif contractuel, les inégalités d'information entre partenaires, mais aussi les tensions durables que peut engendrer la conduite d'un projet inscrit dans la durée.

La théorie des contrats

La théorie des contrats constitue un socle essentiel pour analyser les partenariats entre acteurs publics et privés, notamment lorsqu'il s'agit des montages de type concession. Elle vise à comprendre comment des individus ou des organisations, évoluant dans un contexte d'incertitude, conçoivent des accords capables de réguler leurs relations sur une période étendue. Dans le cadre particulier des concessions, qui peuvent s'étendre sur plusieurs dizaines d'années et concerner des équipements d'importance stratégique, cette théorie propose un cadre d'analyse structuré pour penser la répartition des rôles, des responsabilités, et des risques entre la sphère publique et l'opérateur privé.

Les origines de cette approche remontent aux travaux pionniers de Ronald Coase (Coase, 1937). Dans un article publié en 1937, intitulé *The Nature of the Firm*, il introduit l'idée de coûts de transaction. Selon lui, l'entreprise existe justement parce qu'elle permet d'éviter certains de ces coûts, qui deviendraient trop élevés si chaque interaction devait être régie par un contrat de marché distinct. Ce raisonnement a ensuite été appliqué aux relations entre l'État et les entreprises, en particulier dans le cadre des concessions, où il s'agit de trouver un équilibre entre souplesse d'exécution et sécurité juridique. La théorie des contrats a réellement connu un tournant dans les années 1970, avec l'essor de la nouvelle économie institutionnelle (Grossman & Hart, 1986; Hart, 1995; Hart & Moore, 1990). Ces travaux ont mis en lumière l'idée que tout contrat à long terme reste inévitablement incomplet. Cette réflexion a donné naissance à la théorie des contrats incomplets. Selon ces auteurs, il est illusoire d'imaginer que l'on puisse définir à l'avance tous les cas de figure qui pourraient survenir dans le déroulement d'un projet complexe. L'incertitude provient d'une part de limites cognitives, car on ne peut tout prévoir,

et d'autre part de contraintes économiques, puisqu'une description trop détaillée engendrerait des coûts excessifs et un temps de développement du contrat beaucoup trop long.

Un des grands apports de cette théorie se base sur la notion des droits résiduels de contrôle (Hart, 1995). Ce terme désigne la capacité d'un parti à faire un choix et prendre une décision quand le contrat ne stipule rien explicitement. Dans les contrats de concessions, ce pouvoir va souvent à l'acteur privé ce qui lui laisse une marge pour adapter sa gestion de l'infrastructure à la situation réelle. Cette possibilité d'adaptation est très utile mais demande que des règles soient mises en place pour empêcher tout abus ou dérives des deux parties. La théorie donne aussi une place importante aux incitations. Puisqu'il est dur d'inscrire toutes les obligations et comportements attendus, il est nécessaire de créer des dispositifs contractuels qui alignent les intérêts des parties. Holmström et Hart ont montré que lorsque les efforts fournis ne peuvent pas être correctement observés, il est plus utile d'utiliser des mécanismes d'incitations qui favorisent les comportements d'intérêt public (Hart & Holmstrom, 1986). Cela se fait par exemple sous formes de rémunérations variables, par des clauses de sanction en cas de manquement ou encore par des primes liées à l'atteinte de certains résultats spécifiques. Dans le milieu des PPP cela peut se manifester par plusieurs dispositifs comme :

- Un système de redevances évolutives, calculées selon la disponibilité effective de l'infrastructure
- L'instauration de pénalités financières si des niveaux de qualité ne sont pas atteints
- La modulation des tarifs selon des critères de performance définis dans le contrat

Mais au-delà des incitations financières, la théorie insiste sur le besoin d'attribuer de manière claire les responsabilités. Dès le moment où le contrat est signé il faut savoir qui s'occupe de faire la conception, le financement des travaux, l'entretien ou encore gère les aléas. Cette clarté devient d'autant plus importante lorsque les projets sont amenés à évoluer dans un environnement incertain, soumis à de multiples aléas qu'ils soient réglementaires ou

techniques. Le cas d'interventions liées à la présence d'amiante sur CEGELOG, par exemple, met en évidence la difficulté d'anticipation de toutes les situations.

Pour faire face à cette incertitude, les contrats doivent intégrer des mécanismes d'ajustement. Ceux-ci peuvent prendre la forme de clauses de révision, de comités de suivi réunissant les deux parties, ou de recours à des procédures de médiation ou d'arbitrage. L'objectif reste le même : adapter l'accord au fil du temps, pendant l'exécution, sans remettre en cause les fondements du partenariat. Ce besoin de flexibilité devient plus important encore lorsque les contrats s'étendent sur vingt ou trente ans, période pendant laquelle les conditions initiales ont souvent changé, notamment d'un point de vue réglementaire. Toutefois, même les meilleurs dispositifs contractuels ne suffisent pas à eux seuls pour garantir la réussite du partenariat. Une partie de la recherche récente insiste sur le rôle de la confiance comme élément complémentaire. Poppo et Zenger ont montré que dans les relations de long terme, la confiance entre les partenaires permet de combler les vides juridiques (Poppo & Zenger, 2002). Elle encourage la coopération, facilite la résolution des désaccords et contribue à la stabilité de la relation, même en cas de tension. Dans cette optique, le contrat dépasse sa fonction purement juridique. Il devient un cadre relationnel, une forme de gouvernance qui balise la coopération mais laisse place à des ajustements progressifs, de communs-accords. Ce type de gouvernance se construit à travers des pratiques collaboratives : réunions bilatérales, transmission régulière d'indicateurs, bilans partagés, groupes de travail. Ces pratiques visent à maintenir une communication ouverte, prévenir les conflits et préserver une dynamique positive tout au long de la vie du contrat.

En définitive, la théorie des contrats appliquée aux concessions permet de mieux saisir la complexité des relations entre secteur public et entreprises privées. Elle invite à prendre en compte les limites de toute formalisation juridique, mais aussi à identifier les leviers d'adaptation et de coopération qui rendent possible la pérennité de ces projets ambitieux.

La théorie de l'agence

La théorie de l'agence constitue un cadre utile pour analyser les logiques propres aux partenariats entre acteurs publics et privés, notamment dans le cas des contrats de concession. Jensen et Meckling ont développés cette théorie, dans un contexte où l'on cherchait à mieux comprendre les situations dans lesquelles une entité, souvent une autorité publique (le principal), confie à une autre, généralement une entreprise privée (l'agent), la réalisation d'une tâche qu'elle ne peut ou ne veut pas prendre en charge directement (Jensen & Meckling, 1976). Le cœur du problème tient dans le fait que les deux parties ne poursuivent pas nécessairement les mêmes objectifs. Cette divergence, combinée à une répartition inégale de l'information, ouvre la voie à des comportements stratégiques qui ne vont pas toujours dans le sens de l'intérêt général.

Trois hypothèses fondent cette théorie. D'abord, l'agent détient souvent des informations que le principal n'a pas, qu'il s'agisse de ses coûts internes, de ses choix organisationnels ou de ses intentions réelles. Ensuite, le principal ne peut contrôler en totalité ce que fait l'agent. Il agit avec une rationalité limitée, contraint par ses ressources ou son manque d'expertise. Enfin, chaque acteur cherche avant tout à maximiser son propre intérêt, ce qui ne facilite pas toujours la coopération. Dans le cas des concessions, cette logique est clairement perceptible. L'autorité publique délègue à une entreprise privée la conception, la réalisation, le financement et l'exploitation d'un équipement collectif. En retour, l'opérateur est rémunéré, souvent de manière indexée sur des résultats concrets, comme la disponibilité du service ou la satisfaction des usagers. Cela lui confère une certaine autonomie. Mais cette liberté d'action, si elle n'est pas encadrée, peut l'amener à adopter des décisions contraires à ce que le donneur d'ordre attendait. On distingue généralement deux formes de comportements problématiques : la sélection adverse et l'aléa moral.

La sélection adverse se manifeste dès le processus de mise en concurrence, en phase d'appel d'offre. Les candidats à la concession, mieux informés que l'administration sur leurs propres capacités ou sur les risques du projet, peuvent être tentés de manipuler les paramètres

de leur offre. Certains n'hésitent pas à sous-estimer les coûts ou à exagérer les bénéfices attendus pour se démarquer (Holm et al., 2002). Flyvbjerg, Holm et Buhl ont montré que dans un grand nombre de projets d'infrastructure, les estimations initiales sont orientées dans un sens favorable à remporter l'appel d'offre, ce qui peut fragiliser ensuite l'équilibre économique du contrat.

L'aléa moral, lui, apparaît une fois que le contrat est signé. L'entreprise, désormais en charge de l'exploitation, peut chercher à réduire ses efforts là où le contrôle est faible. Par exemple, en diminuant les moyens consacrés à la maintenance, ou en confiant certaines tâches à des sous-traitants moins coûteux, sans forcément en informer la personne publique. Ce type de stratégie est souvent difficile à détecter et encore plus compliqué à sanctionner. L'administration ne possède pas toujours les outils techniques ni les moyens humains nécessaires pour surveiller ce qui se joue sur le terrain.

La relation entre le donneur d'ordre et l'opérateur est rendue encore plus délicate par la durée des projets, le poids financier des investissements et le degré d'incertitude qui les accompagne. Certains opérateurs peuvent profiter de leur position ou des imprécisions contractuelles pour faire pression sur leur partenaire, exiger des adaptations ou obtenir des compensations non justifiées. Ce type de comportement, qualifié de stratégie de "hold-up", a été décrit dans plusieurs travaux académiques (Hart, 1995; Williamson, 1979). Un exemple typique concerne les concessions autoroutières, où il a été observé que certains exploitants réduisaient volontairement les efforts de maintenance à l'approche de la fin du contrat. La collectivité se retrouve alors avec un ouvrage dégradé, qu'elle doit rénover à ses frais ce qui peut la pousser à prolonger la durée de la concession.

Pour tenter d'éviter ces dérives, la théorie de l'agence propose plusieurs leviers. Il s'agit d'abord de réduire l'écart d'information entre les parties. Cela passe par des audits indépendants, des obligations de transparence, ou encore un suivi régulier des performances. Ensuite, il est possible d'introduire des incitations contractuelles. Ces dernières lient la rémunération de l'agent à l'atteinte de résultats mesurables. Par exemple, si l'infrastructure est

pleinement disponible, si les délais sont respectés, ou si les usagers expriment une satisfaction élevée, des bonus peuvent être versés. À l'inverse, des pénalités peuvent s'appliquer en cas de manquements. Certains contrats vont plus loin et prévoient un partage des bénéfices en cas de résultats supérieurs aux prévisions. Ainsi, l'autorité publique peut récupérer une part des excédents dégagés par le privé, ce qui limite les tentations d'opportunisme. Ces outils, s'ils sont bien conçus, permettent un meilleur alignement des intérêts. Mais ils ont aussi un coût qui peut être plus ou moins élevé. Mettre en place un dispositif de contrôle rigoureux, financer des audits, imposer un reporting régulier... tout cela demande des moyens. En outre, un cadre trop contraignant peut décourager certains opérateurs de soumissionner, en particulier ceux qui ont une approche innovante ou des méthodes peu standardisées.

Enfin, la théorie de l'agence, malgré son utilité, présente des limites. Elle repose sur une vision assez mécaniste des relations humaines. Elle suppose des individus strictement rationnels, guidés uniquement par leur intérêt propre, et agissant dans un environnement stable. Or, dans la réalité, les relations contractuelles ne se résument pas à des jeux d'incitations et de sanctions. D'autres dimensions entrent en ligne de compte : la confiance mutuelle, la réputation, la capacité à coopérer de manière tacite. Certains auteurs, Beuve, Le Lanier, et Le Squeren, ont insisté sur ces aspects moins formels. Ils invitent à envisager le contrat non plus comme une règle figée, mais comme un cadre évolutif, ouvert à la concertation et à l'ajustement systématique (Beuve et al., 2014). Dans cette perspective, le partenariat public-privé peut se transformer en une véritable coopération stratégique, où la coordination ne repose pas uniquement sur le texte juridique, mais aussi sur la qualité de la relation qui se construit dans le temps et sur la renégociation perpétuelle.

La théorie des coûts de transaction

La théorie des coûts de transaction est un des piliers fondamentaux de l'analyse institutionnelle des modes d'organisation et des accords contractuels. Elle tient son origine des travaux de Ronald Coase parus en 1937 (Coase, 1937) et a ensuite été structurée par Williamson (Williamson, 1979). Ce concept cherche à comprendre et expliquer pourquoi certaines

actions économiques sont traités en interne dans une structure unifiée, comme une société, tandis que d'autres sont confiées au marché via un accord tel qu'un contrat. L'idée centrale tient au fait que chaque échange économique génère des frais qui peuvent être considérables, ce qui affecte directement la forme d'organisation choisie.

Dans le cadre des partenariats public-privé, et plus précisément des contrats de concession, cette théorie permet d'éclairer les décisions contractuelles face à l'incertitude, à la singularité des investissements, et aux risques de comportements opportunistes. Plus un projet implique d'aléas techniques, juridiques ou économiques, plus les frais liés à la coordination, au suivi ou à la renégociation sont susceptibles d'augmenter. Coase avait montré qu'une entreprise préférerait parfois internaliser une activité si cela lui permettait d'éviter des frais de coordination plus élevés que ceux générés par un recours au marché. Williamson a prolongé cette intuition en identifiant trois dimensions structurantes pour comprendre la pertinence de ces choix : la fréquence des échanges, le niveau d'incertitude, et la spécificité des actifs mobilisés. Lorsqu'un projet requiert des investissements peu réutilisables dans d'autres contextes, ou qu'il est exposé à des aléas nombreux, le coût de contractualisation avec des partenaires extérieurs devient élevé. Cela justifie alors des dispositifs contractuels renforcés, voire des arrangements hybrides plus stables. Dans les contrats de concessions, les frais liés à la transaction surviennent à deux moments importants. En amont, ils touchent tout ce qui vient avant la signature du document légal : rédiger les documents juridiques, mise en concurrence, création des modèles d'économie, analyse des impacts. Ces premiers frais utilisent beaucoup de ressources, aussi bien du côté de l'administration que des soumissionnaires. Certains auteurs ont aussi montrés que ces coûts sont souvent plus élevés que ce que l'on peut observer dans des marchés publics classiques, notamment expliqué par la complexité des projets de concession et leur durée souvent supérieur à dix ans (Grimsey & Lewis, 2002).

Une fois le contrat signé, d'autres types de coûts apparaissent. Ce sont des dépenses liées à la mise en place au suivi des engagements, aux évolutions du contrat ou à la résolution de litiges. Cela comprend la surveillance des performances, les rapports techniques ou encore les avis juridiques nécessaires en cas de désaccord. Ces coûts sont très élevés dans les situations

non prévues comme par exemple lors d'une évolution de réglementation, qui peut venir remettre en question les termes initiaux du contrat ou bien encore lorsque des problèmes techniques demandent des ajustements non anticipés. Plusieurs concessions françaises ont donc dû être renégociées face à des événements extérieurs qui avaient mal été évalués au départ. Un exemple connu : les concessions aéroportuaires lors de la survenu du Covid 19.

L'un des éléments les plus sensible de cette logique se trouve dans la spécificité des actifs et donc des investissements engagés. Williamson désigne par ces mots tout ou une partie du financement qui n'aurait pas de valeur en dehors du projet dans lequel il est mobilisé (Williamson, 1979). Autrement dit : les infrastructures ayant nécessité des investissements sont propres au projet et difficilement réutilisables hors de ce projet. Ces infrastructures sont conçues dans un but unique, précis avec des caractéristiques techniques uniques ce qui les rend difficile à transférer. C'est cette situation qui met l'ensemble des partis du projet dans une sorte dépendance mutuel qui peut amener à des déséquilibres en cas de tensions. L'entreprise concessionnaire pourrait en profiter pour exercer des pressions sur l'administration et imposer certaines conditions, surtout si le service public en question n'a pas d'autres alternatives crédibles à son projet. Plus le contrat s'inscrit dans le temps, plus ce risque s'amplifie. Les évolutions réglementaires, les innovations techniques ou les changements d'usages peuvent transformer profondément les conditions initiales du projet. Williamson recommande donc d'intégrer dans ces contrats des mécanismes d'adaptation, permettant des révisions ponctuelles sans pour autant déséquilibrer l'ensemble. Ces outils évitent que chaque ajustement ne devienne une source de conflit majeur ou de dépenses inutiles.

Plusieurs stratégies permettent de limiter l'ampleur de ces coûts. Une première consiste à utiliser des modèles contractuels standardisés, qui ont fait leurs preuves. Cela réduit les délais de négociation, sécurise juridiquement le texte, et facilite son appropriation par les différentes parties. Cette démarche est utilisée dans les délégations de service public en France, mais aussi dans certains programmes britanniques (Grimsey & Lewis, 2002). Cette méthode a permis de réduire les frais de préparation dans plusieurs projets européens.

Une autre méthode consiste à soigner la précision des clauses contractuelles. Définir clairement les obligations de chaque partie, les modalités de paiement, les critères de performance ou les conditions de révision anticipée permet de limiter les ambiguïtés. Nombre de contentieux liés à des concessions trouvent leur origine dans des zones floues du contrat ou des divergences d'interprétation sur les responsabilités (Aiouaz, 2023).

En résumé, la théorie des coûts de transaction ne propose pas seulement un cadre de réflexion économique. Elle engage à penser la relation contractuelle dans sa totalité, depuis la préparation jusqu'au pilotage. Un contrat bien conçu ne se contente pas d'organiser l'échange initial : il prépare les conditions d'une coopération durable, capable de faire face aux imprévus sans rupture brutale d'équilibre. Plus les spécificités du projet sont prises en compte dès l'origine, plus les chances de succès à long terme sont renforcées.

Le contrat de concession : définition et particularité

Le contrat de concession fait partie des instruments juridiques utilisés par les acteurs publics pour déléguer sur une longue période la réalisation ou la gestion d'un ouvrage ou d'un service à destination collective. Ce type de contrat se distingue notamment par son mode de rémunération : l'entreprise à laquelle la mission est confiée, que l'on appelle le concessionnaire, ne reçoit pas directement de paiement de la part de l'autorité publique. Sa rémunération provient plutôt des revenus générés par l'exploitation des services ou de l'infrastructure qu'elle gère. Ce transfert de la charge économique s'accompagne d'une prise de risque importante pour l'opérateur privé, ce qui correspond aux critères définis par la directive européenne de 2014 sur l'attribution des contrats de concession (Directive 2014/23/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur l'attribution de contrats de concession Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE, s. d.). En France, ce régime juridique est encadré par le Code de la commande publique (Code de la commande publique - Légifrance, s. d.), qui en fixe les règles d'attribution, d'exécution et de contrôle.

La concession est utilisée dans de nombreux domaines, que ce soit les transports collectifs, la production d'énergie, l'accès à l'eau, le traitement des déchets, les équipements communs ou encore le logement social. Par rapport à d'autres formes contractuelles, elle se distingue du marché public par le transfert du risque économique et de la délégation de service par la structuration des flux financiers.

Ce montage repose sur le principe de transfert d'une partie significative des risques vers l'opérateur. Celui-ci finance les investissements initiaux, prend en charge l'exploitation du bien ou du service, et se rémunère par les recettes collectées auprès des utilisateurs. Pour la personne publique, ce modèle présente l'intérêt de pouvoir engager des projets structurants sans avoir à mobiliser immédiatement des ressources budgétaires importantes. Il permet également de tirer parti des compétences techniques et managériales du secteur privé (Engel et al., 2008). Cela ne signifie pas pour autant un retrait total de l'administration. Celle-ci conserve un rôle de supervision, afin de s'assurer que les engagements pris par le concessionnaire soient respectés, en particulier en ce qui concerne la continuité du service, la qualité des ouvrages, et la bonne gestion des délais. Par ailleurs, certains risques, qualifiés d'institutionnels, restent à la charge de la personne publique. Il s'agit notamment des évolutions législatives, des réformes réglementaires ou de certains événements exceptionnels (Guasch, 2004). Un autre argument régulièrement avancé en faveur des concessions tient à leur capacité à répondre aux contraintes budgétaires. Lorsque les finances publiques sont limitées, cette formule permet de poursuivre les investissements sans augmenter immédiatement la dette. D'un point de vue macroéconomique, cela peut représenter une opportunité. Engel et ses collègues insistent d'ailleurs sur le fait que cette logique contractuelle, si elle est bien encadrée, peut contribuer à une meilleure efficacité dans l'utilisation des fonds publics.

Toutefois, cette perspective doit être nuancée. Les contrats de concession sont souvent longs à élaborer, complexes à négocier, et exposés à de nombreuses incertitudes. Ils s'inscrivent dans des relations déséquilibrées, marquées par des écarts d'accès à l'information, des imprécisions sur les volumes futurs de demande, et des évolutions réglementaires difficiles à anticiper. Certains auteurs ont mis en évidence le caractère souvent excessivement optimiste

des prévisions formulées au démarrage de ces projets, tant sur les coûts que sur les bénéfices attendus. Cela entraîne fréquemment des déséquilibres qu'il est difficile de corriger une fois le contrat signé (Holm et al., 2002). Dans cette optique, le contrat de concession ne peut être envisagé comme un simple acte juridique unilatéral. Il représente un cadre de gouvernance structurant, appelé à encadrer les relations entre acteurs sur une période longue. La qualité de la coopération repose autant sur la rigueur de la rédaction juridique que sur la capacité des parties à entretenir une relation fonctionnelle dans le temps. Hart rappelle que le succès d'un partenariat repose moins sur l'exhaustivité du contrat que sur la dynamique relationnelle instaurée tout au long de sa mise en œuvre (Hart, 2003). La variété des secteurs concernés par les concessions impose des approches différenciées selon les cas. Dans le domaine des transports, la rémunération est le plus souvent liée à des paiements directs par les usagers, comme les titres de transport ou les péages. Ailleurs, dans les secteurs de l'énergie ou de la gestion des déchets, les recettes sont plus souvent encadrées, intégrant parfois des mécanismes publics de soutien, des subventions ciblées, ou des tarifs régulés.

Cette diversité impose une adaptation fine du contrat au contexte local, aux besoins des utilisateurs et aux équilibres économiques du projet (Guasch, 2004). À cela s'ajoute une dimension temporelle : les contrats de concession peuvent durer jusqu'à cinquante ans. Sur cette période, le concessionnaire doit s'engager à maintenir les infrastructures, à faire évoluer le service en fonction des besoins, et à respecter des normes environnementales souvent changeantes. En face, l'administration doit veiller à préserver l'équilibre du contrat, limiter les dérives tarifaires, prévenir les abus de position et corriger les externalités négatives. Pour ce faire, plusieurs outils sont mobilisables : évaluations régulières de performance, contrôles techniques, audits économiques, ou encore dispositifs de révision anticipée.

Le travail de recherche mené par Guasch sur les concessions en Amérique latine montre que la plupart des accords entérinés dans les années 1990 ont été systématiquement renégociés dans les cinq premières années de leur mise en place. Ce constat suggère qu'une écriture précise, avec des clauses permettant des évolutions, est nécessaire si l'on veut assurer un minimum de stabilité du contrat. Sans ces éléments, les tensions issues d'imprévus peuvent vite mettre en

question les équilibres initiaux du contrat. La question de l'équité constitue également un point d'attention majeur. Lorsque les concessions concernent des domaines sensibles comme le logement, les transports collectifs ou l'accès à l'eau, il devient essentiel de garantir que le service reste accessible à toutes et tous. Cela suppose souvent d'introduire dans le contrat des dispositifs tarifaires différenciés, des aides financières, ou des compensations ciblées. À défaut, le risque est grand de voir se développer un rejet du projet par une partie de la population, surtout si l'infrastructure est perçue comme un bien commun (Holm et al., 2002).

En conclusion, la concession peut représenter un levier stratégique de mise en œuvre des politiques publiques d'investissement. Elle offre une combinaison potentielle entre efficacité économique et optimisation des ressources publiques, à condition que le contrat soit structuré de manière rigoureuse, que les risques soient clairement identifiés, et que les outils de gouvernance soient pensés de façon réaliste et adaptée aux spécificités du projet concerné.

Les risques dans les projets de concession : quels sont t'ils ?

Les contrats de concession, bien qu'ils constituent une solution souvent pertinente pour financer et mettre en œuvre des infrastructures d'intérêt collectif, exposent les acteurs impliqués à une large palette de risques susceptibles d'en compromettre l'équilibre ou l'acceptabilité. Leur structure repose sur une répartition des responsabilités à long terme entre une personne publique et une entreprise privée, ce qui les rend particulièrement sensibles aux aléas techniques, économiques, juridiques ou encore sociaux. La littérature identifie plusieurs grandes catégories de risques. Chacune varie en intensité et en fréquence, selon le secteur concerné, le cadre institutionnel local et la configuration contractuelle adoptée.

Les risques techniques apparaissent surtout pendant la phase de conception ou d'exécution des travaux. Ils peuvent être le fruit d'erreurs dans les études d'avant-projet, de faiblesses dans l'ingénierie ou d'une mauvaise estimation des contraintes terrains. Dans certains cas, des défauts apparaissent dès le début des travaux, causant des retards ou malfaçons. Ce type d'aléas est encore plus courant lorsque les projets sont complexes ou mêlent des solutions

techniques peu éprouvés auparavant. Grimsey et Lewis ont observés que ces risques, souvent mal estimés lors de la préparation, finissent par affecter très fortement la qualité du service rendu (Grimsey & Lewis, 2002).

Les risques financiers, eux, touchent à la soutenabilité du montage économique du contrat. Ils peuvent découler d'évolutions macroéconomiques comme une hausse des taux d'intérêt, une inflation mal anticipée, ou une baisse inattendue de la fréquentation. Dans les concessions où le revenu de l'exploitant dépend directement des usagers, une estimation erronée des recettes futures peut déséquilibrer l'ensemble du modèle.

Certains risques trouvent leur origine dans les évolutions du cadre légal et réglementaire. Il s'agit des modifications pouvant affecter la fiscalité, les normes de sécurité, les obligations environnementales ou encore les règles de transparence. Ces changements, échappant au contrôle du concessionnaire, modifient les conditions d'exécution du contrat. Williamson rappelait déjà en 1979 que dans des contextes mouvants, les dispositifs trop rigides se heurtent à des réalités difficilement prévisibles. Il importe donc que le contrat intègre une capacité d'adaptation sans remettre en cause ses équilibres fondamentaux.

Les risques opérationnels se manifestent principalement durant l'exploitation. Ils incluent des incidents techniques, des erreurs humaines, des interruptions de service, mais aussi des conflits avec les sous-traitants. Ces événements, parfois perçus comme secondaires, s'avèrent pourtant fréquents et potentiellement coûteux. Aiouaz a montré qu'ils sont souvent mal pris en compte lors de la rédaction initiale, alors même qu'ils sont à l'origine de nombreuses tensions entre partenaires.

Les enjeux environnementaux et sociaux occupent une place croissante dans les projets de concession. Ils recouvrent à la fois les impacts écologiques des travaux et les résistances exprimées par les riverains, les associations ou les collectivités locales. Une opposition structurée peut retarder voire bloquer l'exécution du projet. Grimsey et Lewis ont insisté sur la

nécessité d'associer les parties prenantes dès la phase amont, en intégrant des dispositifs de concertation et de compensation, afin d'assurer une meilleure acceptabilité.

Pour faire face à l'ensemble de ces risques, une approche structurée s'impose. La première étape consiste à les identifier de façon exhaustive, puis à les hiérarchiser. La cartographie des risques constitue pour cela un outil largement utilisé. Cette méthode repose sur une matrice croisant la probabilité d'occurrence avec le niveau d'impact estimé. Lapied et caste ont proposé une approche simple mais efficace, qui permet de cibler les risques les plus critiques et de planifier les réponses (Lapied & Kast, 2003). Même si elle n'a pas été conçue spécifiquement pour les marchés publics, la norme ISO 31000 est de plus en plus mobilisée dans les projets complexes. Elle propose une démarche en cinq étapes : comprendre le contexte, identifier les aléas, les analyser, les évaluer, puis mettre en place les actions adéquates. Ce processus s'inscrit dans une logique d'amélioration continue. Cette norme est souvent exigée par les bailleurs internationaux, notamment dans les projets mis en œuvre en Afrique subsaharienne ou en Amérique latine (Aiouaz, 2023). Il serait réducteur de penser que la gestion des risques se limite à insérer quelques clauses types dans un document juridique. Elle nécessite un engagement partagé, une anticipation réelle et des capacités d'adaptation des deux côtés du contrat. Si cette dimension est négligée, les conséquences peuvent être lourdes : contentieux coûteux, tensions sociales, dérives budgétaires, ou encore perte de légitimité du projet. À l'inverse, une approche rigoureuse, évolutive et concertée permet de renforcer la résilience du partenariat et de préserver les intérêts communs dans la durée.

Contexte de recherche

Le projet CEGELOG et EIFFAGE

Le projet CEGELOG, acronyme de Contrat d'Externalisation de la Gestion des Logements domaniaux, s'inscrit dans une dynamique de transformation de l'action publique engagée par le Ministère des Armées. Confronté à un parc immobilier vaste mais dégradé, le ministère a choisi de déléguer une partie de la gestion de son patrimoine à un acteur privé, dans l'objectif de recentrer ses ressources sur ses missions opérationnelles. Ce choix s'appuie sur une logique de performance, visant à professionnaliser l'administration des logements destinés au personnel militaire et civil, tout en optimisant les ressources disponibles et en assurant une qualité de vie optimale aux militaires et à leurs familles, engagés pour la nation. Le contrat, d'une durée de trente-cinq ans, relève du régime de la concession de services tel que défini par le Code de la commande publique. Il prévoit un transfert de responsabilités conséquent vers l'entreprise concessionnaire, en l'occurrence la société Nové, qui devient maître d'ouvrage et gestionnaire des opérations courantes. En contrepartie, celle-ci perçoit une rémunération reposant principalement sur l'exploitation économique des logements, via les loyers collectés et certaines subventions publiques. Le contrat confie à Nové un ensemble de missions qui couvrent l'ensemble du cycle de vie des logements : cela inclut la gestion locative, l'entretien courant, les travaux lourds, mais aussi les opérations d'acquisition, de construction, de financement et, le cas échéant, de cession des biens devenus inadaptés.

Les missions de l'opérateur s'organisent autour de plusieurs axes. D'abord, la gestion locative comprend l'attribution des logements aux ressortissants, le suivi des contrats de bail locatifs, la perception des loyers et la résolution des problèmes tels que les loyers impayés. Ensuite, l'entretien régulier et les travaux de maintenance ou renouvellement doivent assurer la durabilité technique des bâtiments. Il y a aussi des travaux de rénovations qui couvrent la mise aux normes, l'amélioration énergétique et l'esthétisme des logements. De plus, NOVE à la charge de s'adapter aux besoins du MinArm notamment en construisant de nouveaux logements

ou en en acquérant des existants. Le financement du projet repose sur un mélange de fonds propres, d'emprunts bancaires et aides publiques. Enfin la mécanique du projet prévoit la possibilité de céder certains logements devenus inutiles ou inadaptés aux besoins du MinArm, notamment via des mécaniques de vente ou d'usufruit temporaire.

L'action du concessionnaire repose sur des objectifs contractuellement définis. Il s'agit d'assurer un haut niveau de qualité de service pour les usagers, de rationaliser les coûts de gestion, de valoriser le patrimoine immobilier et d'intégrer les principes du développement durable dans l'ensemble des actions menées notamment en termes de sobriété énergétique. Pour cela, le contrat formalise des engagements chiffrés, assortis d'indicateurs permettant d'évaluer régulièrement les performances atteintes. Ces éléments sont précisés dans le document de base du contrat et complétés par les annexes, notamment l'annexe trois, qui en détaille la structure opérationnelle.

L'entreprise Eiffage, qui participe à l'exécution du contrat CEGELOG, occupe un rôle central dans les travaux de construction et de réhabilitation. Ce groupe, né de la fusion en 1993 des sociétés Fougerolle et SAE, s'inscrit dans la tradition des grands acteurs français du BTP. Fondées respectivement en 1844 et 1924, ces entreprises ont marqué l'histoire de la construction en France. Parmi les projets emblématiques auxquels elles ont participé, on peut citer l'autoroute A13, ouverte en 1938, ou encore le pont de Tancarville, achevé en 1955, qui fut longtemps considéré comme le plus long pont suspendu d'Europe, avec ses plus de mille trois cent soixante mètres de portée. Depuis sa création, le groupe Eiffage n'a cessé de se développer et de diversifier ses activités. Il est aujourd'hui organisé en plusieurs branches spécialisées, chacune représentant un secteur clé de l'ingénierie et de la construction (voir figure 1).



Figure 1. Les différentes branches métiers d'EIFFAGE

Le groupe Eiffage est structuré autour de quatre grandes branches métiers. La première est la branche Construction, qui regroupe Eiffage Construction, Eiffage Immobilier et Eiffage Aménagement. La deuxième, appelée Infrastructure, comprend Eiffage Route, Eiffage Génie Civil ainsi que Eiffage Métal. Vient ensuite la branche Énergie Systèmes, qui intervient dans les domaines du génie électrique, du thermique et des réseaux. Enfin, la dernière branche est dédiée aux concessions, avec notamment Eiffage Concessions et la société APRR, l'un des principaux opérateurs autoroutiers en France. Le groupe est principalement implanté en Europe, mais il développe également une présence internationale à travers plusieurs filiales actives notamment en Afrique et en Amérique latine. Sur le plan économique, Eiffage reste parmi les grands acteurs en Europe dans le domaine du BTP. En 2020 même si la crise sanitaire liée au COVID-19 frappe fort, le chiffre d'affaires du groupe atteint les 16,3 milliards d'euros. L'effet de la crise reste plutôt limité même pour les carnets de commandes qui atteignent 16,2 milliards d'euros cette même année marquant une hausse de quatorze pour cent par rapport à l'année 2019. Depuis 2016 la direction générale du groupe est assurée par Benoît de Ruffray en tant que président-directeur général.

Le contrat CEGELOG n'a pas été directement attribué à EIFFAGE, mais a été attribué à la société NOVE, entité concessionnaire constituée sous forme d'un groupement réunissant deux partenaires principaux. Le détail des processus de réponses d'appel d'offres utilisés par

NOVE sont disponible en annexe 2. Le groupe Eiffage y apporte ses compétences en tant que maître d'ouvrage et maître d'œuvre, tandis que le groupe Arcade-VYV y apporte son savoir-faire en matière de gestion locative et de services aux occupants. Nové agit en tant que concessionnaire exclusif du ministère des Armées, ce qui signifie qu'elle constitue l'interlocuteur unique de l'administration pour l'ensemble du périmètre du contrat. La société Nové repose sur deux structures complémentaires. La première, Nové Construction (NOVEC), est responsable des phases de conception technique et de réalisation, qu'il s'agisse de constructions neuves ou de projets de réhabilitation. Cette entité est une filiale d'Eiffage Construction, et elle est liée à Nové par un contrat-cadre de conception-construction. La seconde structure, Nové Gestion (NOVEG), a en charge la gestion locative, l'entretien courant, la maintenance des logements ainsi que l'amélioration continue de la qualité de service rendue aux occupants. Cette entité, affiliée au groupe Arcade-VYV, est également liée à Nové par un contrat-cadre, cette fois dédié à la gestion et à l'exploitation. Ces entités collaborent avec des partenaires régionaux tels que des architectes locaux et les antennes régionales d'Eiffage Construction et Arcade-VYV pour garantir le succès du projet. Les différents liens contractuels entre ces entités sont représentés sur la figure suivante.

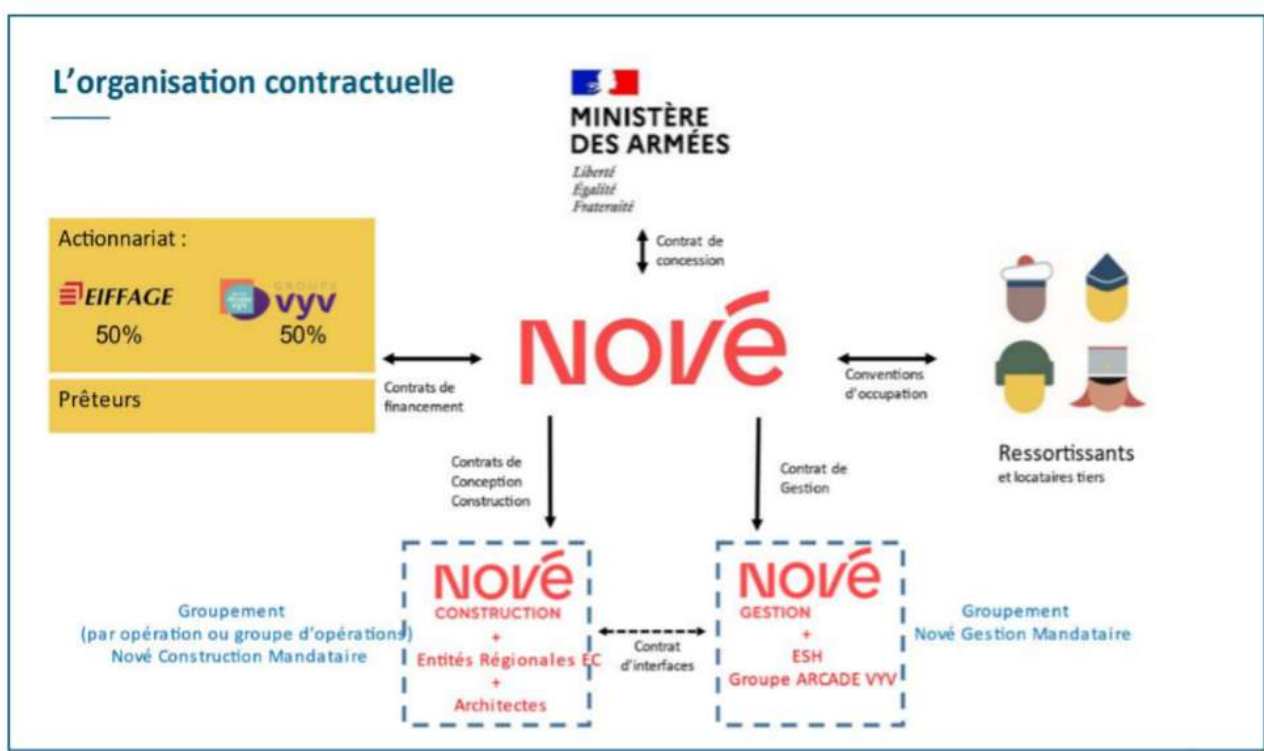


Figure 2. Liens contractuels entre les intervenants du projet CEGELOG

Le modèle mis en œuvre dans le cadre du contrat CEGELOG se caractérise par une complexité notable, notamment du fait de son périmètre étendu qui couvre l'ensemble du cycle de vie du projet, de sa phase de conception initiale jusqu'à l'exploitation opérationnelle. Il témoigne d'une capacité certaine de la société Nové à piloter un programme de grande envergure dans une logique d'engagement sur une durée longue. Le modèle économique repose sur trois principales sources de revenus. La première correspond aux loyers versés par les occupants des logements. La seconde regroupe ce que le contrat qualifie de recettes annexes, issues par exemple de l'exploitation de locaux à usage commercial, de la production d'énergie renouvelable ou de services complémentaires intégrés au périmètre de la concession. Enfin, la troisième composante est constituée de subventions publiques allouées par le ministère des Armées, en fonction des opérations réalisées. L'ensemble de ce dispositif repose sur un principe fondamental : le partage des risques. L'opérateur prend à sa charge les éventuelles périodes de vacance locative, les situations d'impayés, ainsi que les imprévus techniques susceptibles de

générer des surcoûts importants. En retour, sa rémunération est en partie liée à l'atteinte de résultats mesurables, selon des modalités définies dans le contrat.

Parmi les éléments les plus originaux du montage financier figurent les comptes analytiques spécifiques, appelés comptes spéciaux. Ces comptes permettent d'isoler certaines catégories de dépenses et de recettes, facilitant ainsi un suivi financier segmenté. Parmi ceux identifiés, on retrouve notamment un compte dédié aux diagnostics initiaux du parc existant (relevés géomètres, diagnostics techniques), un autre consacré à l'entretien des abords (espaces extérieurs, voiries, clôtures), ainsi que deux comptes successifs affectés au traitement des polluants (amiante, plombs, pollutions diverses), l'un couvrant la période de 2022 à 2029, l'autre celle allant de 2030 à la fin du contrat. Des comptes supplémentaires existent pour la démolition, la remise en état avant restitution, la correction d'éventuels écarts liés à l'évolution des charges, ou encore pour la taxe foncière acquittée par l'opérateur pour le compte du ministère. Ces comptes spéciaux sont dotés au contrat unilatéralement par le ministère mais sans engagement de prix du concessionnaire sur les travaux concernés. Ainsi les dépenses sollicitées sur ces comptes spéciaux devront faire l'objet de devis du concessionnaire au cas par cas pour justifier les dépenses sur facturation. L'acceptation des devis par le ministère sera un point de passage afin de déclencher et facturer les travaux concernés. En même temps que ces comptes spéciaux, le système a aussi des comptes courants normaux qui suivent les flux liés aux constructions nouvelles, aux rénovations, à la maintenance et aux dépenses pour les gros entretiens-renouvellement. Ce tri clair aide à suivre les flux financiers de près et donne un aperçu multiple sur l'état d'avancement des différentes opérations. Le contrat prévoit, à l'article quarante-quatre, que chaque compte doit être vérifié chaque année. Il s'agit d'effectuer une comparaison régulière entre les prévisions établies au départ et les sommes constatées dans la réalité, pour les dépenses comme pour les recettes. Cette mécanique permet de flécher les écarts, prévoir les besoins d'ajustement, et vérifier que l'opérateur utilise les ressources financières nécessaires au bon moment.

De plus, dans les quinze mois après la mise en place du contrat, le concessionnaire NOVE doit mettre à disposition du ministère un ensemble d'indicateurs de gestion et

de performance. Ces informations forment une base pour les contrôles quinquennaux où l'efficacité globale du partenariat sera évalué. Si des écarts positifs élevés sont constatés, le contrat prévoit un moyen de repartager les recettes générées au sein du projet, nommés des surgains.

Plusieurs points sensibles font aussi partie du contrat. Parmi les plus importants, la clause indemnitaire divisible, précisée à l'article cinquante-trois. Ceci permet de régler certaines demandes d'indemnités en cas de contentieux sans remettre en cause l'entièreté du contrat. Cette clause a pour but de garder la stabilité légale du dispositif conformément avec aux dispositions du Code de la commande publique. Les cas de force majeure, les hypothèses de fin prématurée du contrat et les méthodes d'indemnisations en cas de rupture pour motif d'intérêt général ou pour grave manquement contractuel sont aussi encadrés étroitement. Le concessionnaire peut, dans ces cas, obtenir des indemnisations qui couvre les investissements déjà engagés, les pertes subies et une part du manque à gagner estimé, dans des limites prédéfinies.

Le contrat CEGELOG montre bien la complexité de plus en plus présente dans les PPP. Il souligne les besoins de clarté juridique, de rigueur budgétaire et de gestion partagée que demande un périmètre d'intervention aussi large. Avec ce contrat, le ministère essaie de moderniser son parc sans alourdir immédiatement leur budget, le tout en assurant une qualité de service irréprochable, stable et mesurable. Mais au-delà des règles formelles écrites dans le contrat, le succès d'un tel accord repose sur des aspects plus informels. La façon dont les équipes communiquent, la capacité à faire face aux imprévus avec pragmatisme, ou encore le niveau de confiance régnant entre les parties jouent un rôle important. Il ne suffit pas d'avoir un contrat bien écrit pour s'assurer qu'un projet de cette dimension soit une réussite.

Depuis la signature du contrat, intervenue le quatorze février deux mille vingt-deux, un peu plus de trois années se sont écoulées. À ce jour, environ quatre logements neufs sur cinq sont en cours de réalisation, et près de soixante pour cent des logements devant être rénovés ont déjà entamé leur phase d'intervention. Ces données permettent de tirer un premier bilan de

l'exécution du programme, et d'ouvrir la réflexion sur les enseignements que l'on peut tirer de cette première phase de mise en œuvre.

Collection de données

Dans une logique qualitative, la collecte de données repose sur la réalisation d'entretiens semi-directifs menés auprès d'acteurs clés impliqués dans le projet CEGELOG (au sein du maître d'ouvrage NOVE, et du maître d'œuvre NOVE Construction). L'objectif de cette démarche est de recueillir des informations les plus riches possibles, contextualisées, et ancrées dans l'expérience des professionnels ayant participé à la conception, la mise en œuvre ou la gestion du contrat mais également à d'autres contrats de PPP auparavant. Cette phase de recueil d'informations constitue une étape essentielle pour accéder aux pratiques réelles de gestion du contrat, de comprendre l'environnement d'évolution du projet et les arbitrages opérés face à l'incertitude.

Les entretiens ont été menés entre avril et juin 2025, en présentiel ou à distance selon les disponibilités. Chaque entretien a duré entre 45 minutes à une heure. Tous ont été enregistrés avec le consentement des personnes interrogées puis intégralement retranscrits. Seuls deux personnes ont refusé l'enregistrement et seuls des notes de l'entretien sont disponibles. L'anonymat des répondants a été préservé, et les extraits de discours sont présentés sans mention des noms complets. Lorsque cela s'est avéré nécessaire, certaines données sensibles ont été neutralisées. L'échantillon d'interviewés a été constitué selon une logique de pertinence analytique. Il ne s'agit pas de rechercher une représentativité statistique, mais plutôt d'atteindre une diversité de points de vue permettant de couvrir l'ensemble des dimensions du projet CEGELOG. Les personnes interrogées occupent des fonctions techniques, financières, juridiques ou opérationnelles, au sein du concessionnaire ou du constructeur impliqué dans le projet. Ces personnes sont également souvent très expérimentées dans la gestion de concessions et ont pour la plupart suivi le projet CEGELOG depuis le début de l'appel d'offre. Cette variété permet de croiser les regards sur le contrat, de confronter les interprétations et d'identifier les dissonances éventuelles entre les niveaux stratégique, juridique et opérationnel. Au total, six

entretiens semi-directifs ont été réalisés. Deux guides d’entretien supplémentaires ont été reconstitués à partir de notes détaillées prises lors d’échanges non enregistrés. Le tableau ci-dessous présente les fonctions principales des personnes interrogées :

Tableau 1. Liste des personnes interviewées

Poste	Identifiant	Structure de rattachement	Contribution principale
Directrice Juridique	SB	Nové Construction (NOVEC)	Rédaction des clauses contractuelles contrat entre NOVE et NOVEC
Directeur Administratif et Financier	HL	Nové Construction (NOVEC)	Ancien directeur du contrôle de gestion branche EIFFAGE Concession, plusieurs PPP déjà réalisés.
Directeur Administratif et Financier	DS	Nové (NOVE)	Grande expérience PPP, présent à l’appel d’offre. Participe à la partie financière du contrat
Directeur de la rénovation	AC	Nové Construction (NOVEC)	Présent à l’appel d’offre, Interface concessionnaire et maître d’œuvre. Expérience terrain.
Directeur du pilotage contractuel	EH	Nové (NOVE)	Présent à l’appel d’offre, participation à la rédaction du contrat. En charge piloter le contrat
Responsable PSPTE (modèle financier)	VF	Nové (NOVE)	Présent à l’appel d’offre, en charge de mettre en place les évolutions du contrat (évolution de périmètre, avenants).

Les guides d’entretien ont été structurés autour de quatre grands thèmes :

- L’incomplétude contractuelle : situations de flou, clauses ouvertes, arbitrages différés
- La gestion des risques : logique de transfert, rôle des comptes spéciaux, arbitrages techniques
- La gouvernance contractuelle : rôle du ministère, arbitrages entre acteurs, chaîne décisionnelle
- Les effets ex post : renégociation, coûts induits, ajustements opérationnels.

Chaque guide a été adapté à la fonction du répondant afin de permettre un questionnement ciblé, tout en gardant une structure homogène pour favoriser la comparabilité des discours. Cette phase de recueil s'est conclue par la constitution d'un corpus de plus de 40 pages de verbatims bruts, sur lesquels repose l'analyse présentée dans les parties suivantes. L'ensemble des retranscriptions d'entretiens sont disponibles en annexe 1.

Méthodologie

L'analyse présentée dans ce mémoire repose sur une méthode qualitative structurée, directement inspirée des travaux de Corbin et Strauss (Corbin & Strauss, 1990) et fondée sur le principe du codage axial. Cette approche permet d'organiser les données issues des entretiens à travers quatre niveaux emboîtés, afin de faire dialoguer les observations de terrain avec les cadres théoriques mobilisés dans la revue de littérature. Les théories des contrats incomplets, des coûts de transaction et de l'agence constituent les piliers conceptuels de cette analyse.

Dans un premier temps, les entretiens ont été enregistrés puis retranscrits à l'aide de l'outil Whisper, une application de transcription automatique reposant sur l'intelligence artificielle. Ce dispositif technique a facilité la production rapide d'une base textuelle exploitable. Toutefois, chaque retranscription a ensuite fait l'objet d'une relecture et d'une correction manuelle, afin de garantir la fidélité des propos recueillis. Les extraits les plus denses, porteurs de sens ou révélateurs des logiques d'action des répondants, ont été extraits sous forme de verbatims. Ces extraits ont été ensuite mis en valeur dans des documents de travail, codifiés selon des couleurs thématiques représentant les grands enjeux empiriques identifiés.

Cette première phase de codification a permis d'associer les verbatims à des thèmes empiriques récurrents dans les discours, tels que le futur non prévisible, le manque de données techniques ou encore les effets induits par les changements d'interlocuteurs. Ce regroupement a été effectué de manière inductive, à partir d'une lecture attentive et itérative des retranscriptions, et en tenant compte des régularités sémantiques présentes dans les récits des acteurs. Afin de mieux comprendre l'organisation du travail, la figure 3 présente la data structure utilisée pour regrouper les verbatims.

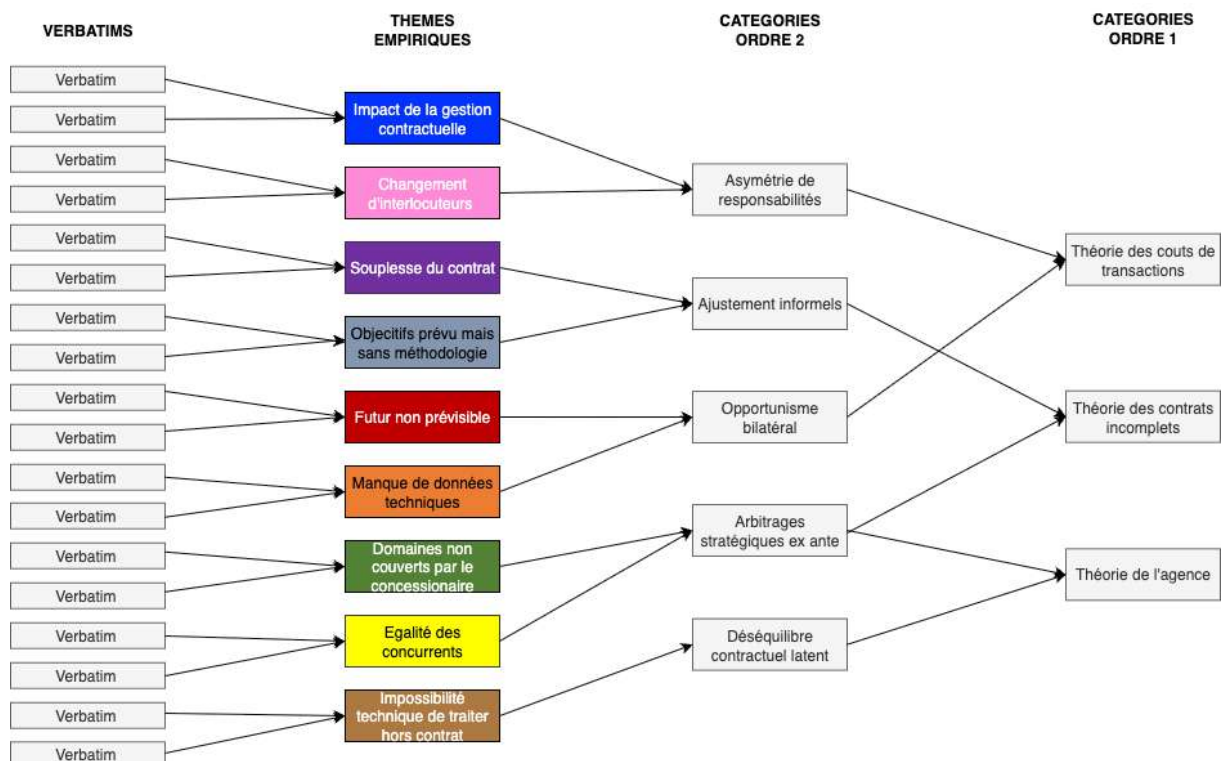


Figure 3. Data structure issue de l'analyse des verbatims

Sur la base de ces regroupements thématiques, des catégories analytiques ont ensuite été constituées. Ces catégories, dites de second niveau, reprennent souvent les termes mêmes employés par les personnes interrogées. Elles visent à formaliser les représentations que les professionnels se font de leur pratique, sans les traduire de manière artificielle dans un langage académique éloigné de leur quotidien. On y retrouve des expressions comme ajustements informels, déséquilibre contractuel ou encore opportunisme.

Une fois ces catégories de second niveau stabilisées, un travail d'interprétation plus conceptuel a été mené pour les mettre en relation avec les catégories de premier niveau, correspondant aux cadres théoriques retenus dans le mémoire. Cette étape a nécessité plusieurs allers-retours entre le matériau empirique et les références académiques, afin d'assurer une correspondance pertinente entre les observations de terrain et les concepts mobilisés.

Trois lignes directrices principales se sont dégagées au terme de cette démarche d'analyse. D'une part, les effets concrets de l'incomplétude contractuelle sur le pilotage du projet ont occupé une place centrale dans les propos recueillis. D'autre part, la question des coûts de transaction associés à la gestion quotidienne du contrat est revenue de manière récurrente. Enfin, un troisième axe est apparu, relatif aux arbitrages opérés par les différents acteurs, en particulier lors de la phase amont de l'appel d'offres. Bien que ces dimensions aient été distinguées à des fins d'analyse, elles se croisent dans les récits des personnes interrogées, et renvoient à des tensions transversales : celles entre rigueur formelle et souplesse d'exécution, entre contrainte réglementaire et initiative locale, ou encore entre ce qui peut être anticipé et ce qui doit être adapté en cours de route.

Il faut remarquer que la méthode n'a pas été bien définie dès le début. Elle s'est bâtie avec le travail, par des petits changements successifs au fur et à mesure de l'analyse. Plusieurs échanges issus des interviews, d'abord sous-estimés, ont ensuite été intégrés au fur et à mesure de l'analyse, notamment par l'évolution des catégories et leurs identifications. Cette méthode itérative, basée sur plusieurs relectures des interviews et des allers-retours entre données et idées, a aidé à renforcer la compréhension et l'interprétation présentée ici.

Ben que cette recherche repose sur l'étude d'un seul cas, elle permet de dégager des résultats, articulés à la littérature scientifique existante, et révélateurs des tensions de la gestion d'un contrat de concession complexe. La méthode employée ouvre par ailleurs des perspectives intéressantes pour des travaux futurs. Elle pourrait être mobilisée sur d'autres terrains, dans des secteurs différents ou à des moments plus avancés du cycle contractuel, afin de consolider ou d'élargir les observations issues de cette première investigation.

Résultats

L'incomplétude contractuelle et les ajustements ex post

Le contrat CEGELOG, par sa structuration complexe et sa durée prolongée, correspond pleinement à ce que les économistes désignent comme une situation d'incomplétude contractuelle. Dès les premières étapes de préparation de l'offre, les différentes équipes impliquées dans le projet, que l'on parle ici des concepteurs, des juristes ou des responsables techniques, ont dû faire face à un ensemble d'incertitudes significatives. Celles-ci, qu'elles soient techniques, financières ou réglementaires, rendaient irréaliste l'idée d'un contrat entièrement défini dès l'origine. Chercher l'exhaustivité aurait risqué d'entraver la souplesse nécessaire à la conduite d'un projet évolutif. Les acteurs ont donc fait le choix d'une ouverture contractuelle assumée, pensée comme un outil d'ajustement dans le temps.

L'enquête menée dans ce mémoire montre que cette ouverture n'est pas le fruit d'une improvisation. Elle a été anticipée, traduite concrètement dans les outils de gestion et dans l'architecture même du contrat. Certains mécanismes, comme les comptes spéciaux ou les dispositifs de concertation prévus entre les parties, permettent d'encadrer les adaptations rendues nécessaires par l'évolution du contexte. Mais cette latitude dans l'interprétation n'est pas neutre. Elle engendre des tensions opérationnelles, notamment sur la manière dont les risques sont répartis dans les faits, sur la charge administrative quotidienne, ou encore sur les attentes nouvelles exprimées par le concédant.

Dans la pratique, l'entreprise concessionnaire se retrouve parfois confrontée à des exigences qui n'étaient pas explicitement définies dans les documents initiaux. Elle doit alors équilibrer ses impératifs économiques avec des demandes nouvelles, formulées parfois hors des canaux formels. Cela implique de nombreux échanges, des arbitrages progressifs, et une mobilisation continue de ressources humaines et techniques. Si le contrat prévoit la possibilité d'ajustements, ceux-ci ne sont soutenables qu'à condition que les relations entre les acteurs

conservent une certaine stabilité. Sans cette confiance, l'ouverture du contrat peut devenir un facteur d'instabilité plus qu'un vecteur de résilience.

Les résultats de l'étude montrent que la souplesse contractuelle, bien qu'indispensable face à l'incertitude, requiert une gouvernance forte. Il faut des canaux de communication fiables, une reconnaissance mutuelle des contraintes de chacun, et une capacité réelle à construire des compromis viables.

L'incomplétude comme réponse stratégique à l'incertitude technique

Dès les premiers échanges avec les équipes de NOVE, le sujet de l'incomplétude du contrat s'est imposé comme un élément clé constituant un enjeu primordial. Un des points les plus concernés est le traitement de l'amiante qui concernent vraisemblablement une grande partie des logements du MinArm mais pour lequel il est techniquement difficile d'émettre une estimation du coût sans démarrage des travaux. HL résume ce paradoxe : "On a prévu un sujet mais on n'a pas de chiffrage". Ce constat montre une grande tension : les acteurs du projet doivent anticiper un phénomène dont les formes restent insaisissable tout en protégeant leur opération sur plans légal et technique.

Dans une veine similaire, VF souligne que « personne n'a réussi à fournir un chiffrage précis », soulignant les limites inhérentes aux diagnostics initiaux qui ne pouvait pas être réalisé à l'appel d'offre. L'impossibilité de fixer un prix global cohérent pour cette catégorie d'intervention conduit à écarter ces travaux du forfait principal. SB abonde dans ce sens en affirmant qu'« on peut s'engager sur un prix forfaitaire sauf sur tel ou tel sujet limitatif et flou », ce qui revient à séparer clairement deux types de postes : ceux que l'on considère comme standards, intégrables dans une enveloppe forfaitaire, et ceux, plus complexes ou incertains, qui justifient un traitement contractuel hybride.

Ces différents éléments pointent vers une incertitude d'ordre technique au moment même de la contractualisation. Cette incertitude peut être rattachée à une catégorie empirique

particulière : le manque de données techniques. Sur le plan théorique, cette situation s'insère parfaitement dans le cadre défini par la théorie des contrats incomplets, et notamment les travaux de Hart et Moore, qui soutiennent que certaines dimensions du projet, du fait de leur complexité ou de leur variabilité, ne peuvent faire l'objet d'une définition contractuelle anticipée sans engendrer des coûts excessifs ou un surcroît de rigidité inappropriée (Hart & Moore, 1990).

Dans le cas du CEGELOG, l'incomplétude n'est pas le fruit d'une erreur ou d'un oubli. Elle correspond à une orientation volontaire, réfléchie, et discutée entre les différentes parties. Cette ouverture partielle du contrat est perçue comme une modalité d'adaptation, un levier pour construire un accord qui tienne compte de l'évolution des situations futures. AC en témoigne clairement : « Le contrat ne pouvait pas intégrer tous les cas. Il aurait été inopérant ou trop contraignant. » Cette posture n'est pas isolée, elle reflète une stratégie assumée par les rédacteurs, qui ont préféré ménager une marge d'ajustement plutôt que figer des prescriptions potentiellement inadaptées.

Dans ce contexte, l'incomplétude est interprétée comme un outil de gestion dans l'incertitude, un choix visant à maintenir la faisabilité du projet tout en acceptant qu'une partie des variables ne peut pas être verrouillée dès le départ.

La structuration juridique de l'incomplétude : les comptes spéciaux

Pour répondre à l'incertitude structurelle qui avait été identifiée dès la phase de conception du contrat, le projet CEGELOG a prévu un dispositif à la fois juridique et financier, pensé pour contourner certains blocages liés à la nature imprévisible de quelques postes. Ce dispositif prend la forme de comptes dits spéciaux. Il permet de sortir du périmètre forfaitaire initial certaines catégories de travaux, jugées trop incertaines pour être intégrées dans une logique globale. À la place, ces opérations sont traitées de manière séparée, sur la base de devis spécifiques, avec validation administrative avant chaque exécution, puis refacturation. Comme le souligne EH, « le risque amiante n'est pas complètement évacué », mais il a été

volontairement écarté du noyau du contrat pour être isolé dans un compartiment budgétaire distinct. Ce choix revient à reporter la prise de décision, jusqu'à ce que les éléments techniques ou financiers soient assez clairs pour rendre l'arbitrage faisable et pertinent.

Malgré l'apparente cohérence de ce système, plusieurs acteurs soulignent des limites. SB indique par exemple que « les travaux imputables aux comptes spéciaux auraient pu être plus détaillés par le MinArm ». Cette remarque souligne l'importance du rôle tenu par la personne publique dans la détermination des postes concernés, même après la signature. Cela révèle une forme de volonté, parfois implicite, de garder la main sur les dépenses les plus sensibles. Dans le prolongement de cette idée, EH précise : « la notion de compte spécial a été inventée par le ministère, c'est lui qui l'a proposé dès le départ ». Ce propos illustre bien que le caractère incomplet du contrat n'est pas le fruit d'un défaut de conception mais d'un équilibre négocié, dans lequel le concessionnaire accepte une part d'incertitude pendant que l'administration s'octroie un pouvoir de décision différé sur certains éléments à forts enjeux.

Ces observations permettent d'identifier une première catégorie empirique qu'on pourrait appeler mécanismes de flexibilité du contrat. Ils s'inscrivent dans une catégorie analytique plus large liée à la structuration institutionnelle de l'incomplétude contractuelle, concept développé notamment par Hart et Moore. Les comptes spéciaux ne doivent donc pas être considérés comme des ajouts techniques sans portée stratégique. Bien au contraire, ils sont au cœur de la logique contractuelle du projet. Leur fonction est d'absorber les incertitudes ponctuelles, qu'elles soient techniques, budgétaires ou opérationnelles, sans mettre en péril la viabilité d'ensemble du montage. Ce degré de souplesse exige toutefois une certaine maturité institutionnelle, à la fois du côté du concessionnaire et de la personne publique.

Mais cette flexibilité n'est pas sans contreparties. Elle repose en grande partie sur la stabilité des interlocuteurs et la fluidité des processus décisionnels. Lorsque les équipes changent souvent, quand les validations prennent du temps, ou que les circuits de validation deviennent lourds, les comptes spéciaux risquent eux-mêmes de devenir un problème. Leur gestion peut produire des retards, des malentendus ou encore des surcoûts. Ce paradoxe renvoie

à une interrogation plus générale sur la robustesse réelle des mécanismes d'ajustement dans des environnements administratifs instables. Autrement dit, si l'idée d'un contrat ouvert fonctionne sur le papier, sa réussite dépend fortement de la continuité institutionnelle et de la capacité de chaque partie à faire vivre ces marges de flexibilité sans les transformer en sources de blocage.

Les coûts de transaction liés à l'exécution du contrat

Les analyses précédentes ont permis de mettre en évidence les mécanismes d'ajustement contractuel et les stratégies face à l'incomplétude. À présent, il convient d'examiner plus précisément les coûts de transaction qui émergent en phase d'exécution. Ces coûts, souvent invisibles mais récurrents, pèsent sur la gouvernance du contrat et conditionnent son efficacité opérationnelle. L'analyse suivante s'organise en deux temps, afin de cerner les principales sources de ces coûts et leurs effets concrets sur le déroulement du projet CEGELOG.

La coordination contractuelle comme source de coûts de transaction

Dans la phase d'exécution du contrat CEGELOG, la coordination entre les différents intervenants s'impose rapidement comme l'un des principaux générateurs de coûts de transaction. Ces coûts ne se traduisent pas uniquement en termes financiers. Ils englobent aussi des efforts permanents de communication, de vérification, de documentation ou de validation, qui occupent un temps considérable et absorbent l'énergie des équipes, parfois au détriment de l'avancement opérationnel.

Dès le démarrage du projet, plusieurs professionnels ont souligné les lourdeurs induites par les procédures de validation. Chaque prestation qui ne correspond pas exactement aux termes prédéfinis du contrat doit faire l'objet d'un circuit d'approbation, souvent imprévisible. AC note ainsi : « tout ce qui ne rentre pas dans la trame de base nécessite une validation, et cette validation, on ne sait jamais combien de temps elle va prendre. » Ce flou génère une forme d'immobilisme opérationnel, car les acteurs doivent sans cesse attendre des retours, parfois pour des tâches élémentaires.

Les procédures prévues pour sécuriser le contrat deviennent dans certains cas une source de paralysie. HL illustre cette difficulté à travers une situation anodine mais révélatrice : « même pour changer un robinet dans une salle de bain, si c'est pas écrit tel quel dans le contrat, on doit refaire toute la chaîne. » Ici, la précision contractuelle devient un facteur de rigidité, forçant les équipes à multiplier les demandes de validation et à produire des documents à répétition, ce qui alourdit mécaniquement les délais.

Un facteur aggravant souvent cité est le renouvellement constant des interlocuteurs côté ministère. DS évoque ainsi : « parfois on attend trois semaines un retour, et quand il arrive, c'est une nouvelle personne qui redemande les mêmes justificatifs. » Ce phénomène oblige les équipes à reprendre depuis le début certaines démarches, à reformuler des explications déjà données, et à ajuster leur mode d'interaction selon les nouveaux profils. Ce va-et-vient administratif produit un coût relationnel qui n'est ni budgété ni directement visible, mais qui freine l'efficacité générale.

À ces difficultés s'ajoutent les contraintes imposées par le système de plafonnement budgétaire annuel. Il oblige les opérateurs à décomposer minutieusement chaque opération, à tracer toutes les dépenses prévues, et à anticiper les effets de seuil. AC formule une remarque à ce sujet : « on passe plus de temps à faire des tableaux qu'à faire des travaux. » Ce constat ironique n'est pas isolé. Il révèle une tension permanente entre l'exigence de pilotage financier et les impératifs du terrain, où les urgences techniques et les délais contractuels ne laissent pas toujours de marge. Le rythme administratif ne suit pas nécessairement celui des chantiers. HL observe : « il y a un décalage énorme entre notre tempo chantier et le tempo administratif. » Cette asynchronie crée des goulots d'étranglement. Les entreprises doivent parfois revoir leur planification, attendre des validations pendant des semaines, ou ajuster leurs approvisionnements à des décisions encore incertaines. Cette tension affecte non seulement les délais mais aussi la motivation des équipes, qui peinent à se projeter dans un cadre stable. Ce décalage dans les rythmes induit des incompréhensions. EH témoigne : « quand on attend trop une validation, on commence à douter, on se demande si c'est un non qui ne dit pas son nom. » Ce flou alimente des comportements de prudence excessive, où chaque demande est

documentée de manière excessive, où chaque échange est rédigé avec précaution, comme si le moindre faux pas pouvait bloquer la chaîne décisionnelle. Le contrat, au lieu de sécuriser, devient alors un facteur d'insécurité, voire de méfiance entre les parties. La répartition des responsabilités ne facilite pas la coordination. VF remarque : « il y a tellement de monde dans la boucle qu'on ne sait plus qui décide. » Cette dilution des rôles crée une forme d'opacité décisionnelle. Il devient difficile de savoir à quel niveau s'effectue l'arbitrage, ou même qui est légitime pour le faire. Les entreprises perdent alors en visibilité sur les délais, sur la validation de leurs prestations, ou sur les marges d'initiative qui leur restent.

Face à cette complexité, certains adoptent des logiques d'évitement. Sans chercher à contourner la règle, les acteurs développent des ajustements informels, pour ne pas ralentir le rythme des travaux. Un répondant exprime cette réalité : « on fait comme on peut pour ne pas bloquer le chantier. » Ces pratiques ne traduisent pas une volonté de transgression, mais plutôt une adaptation pragmatique à un système jugé trop lent ou trop rigide. Elles ouvrent néanmoins la voie à des écarts entre les règles théoriques du contrat et les pratiques réelles sur le terrain.

En somme, la coordination dans CEGELOG, loin d'être une fonction neutre ou secondaire, constitue un noyau dur de production de coûts de transaction. Entre validations multiples, documentation incessante, changement d'interlocuteurs et désynchronisation des rythmes, les charges accumulées affaiblissent la fluidité d'ensemble. Ce constat rappelle une évidence parfois négligée : dans les partenariats complexes, la coordination est un enjeu stratégique, au même titre que la maîtrise technique ou financière du projet.

Les redéfinitions continues du cadre d'exécution

L'un des signes les plus évidents de la présence de coûts de transaction dans le contrat CEGELOG réside dans cette nécessité constante d'adapter les termes du contrat. Il ne s'agit pas seulement de relire ou reformuler, mais bien d'interpréter, de négocier parfois, chaque clause à mesure que le projet avance. Certes, l'architecture du contrat avait été pensée avec une marge de souplesse pour faire face à l'incertitude. Mais en réalité, cette ouverture suppose un travail

quotidien d'ajustement qui n'avait pas été pleinement anticipé. Ce travail mobilise non seulement du temps mais aussi de l'attention et de la diplomatie.

Les entretiens montrent un contraste assez marqué entre le niveau de technicité formel du contrat et les pratiques réelles mises en œuvre pour le faire vivre. Plusieurs témoignages insistent sur l'importance d'échanges informels dans la résolution des situations imprévues. AC, par exemple, souligne que « on doit renégocier chaque devis ». Cette phrase révèle une dynamique de négociation continue. Il ne s'agit pas d'un processus ponctuel mais d'un flux régulier où les équipes doivent constamment justifier les écarts entre le prévu et le réalisé. Et tout cela se déroule sans cadre bien arrêté, dans un environnement qui change, avec des interlocuteurs nouveaux, des logiques locales et des urgences diverses.

Dans ce cadre, l'incertitude liée aux attentes du concédant aggrave encore les choses. HL formule un constat assez parlant : « chaque risque opérationnel devient un risque financier ». Autrement dit, toute ambiguïté contractuelle se traduit en responsabilité potentielle pour l'entreprise. Face à ce flou, les concessionnaires adoptent une posture de protection : ils documentent systématiquement, archivent tous les échanges, produisent une quantité importante de comptes rendus et justificatifs. Ce surcroît de formalisation engendre des charges administratives et mentales. Ce sont des heures passées à écrire, reformuler, tracer ce qui a été dit ou sous-entendu. On entre ici dans le cœur même des coûts de transaction. L'exemple typique est la création chez NOVEC d'une cellule « compte spéciaux » dédiés à ces problématiques. Cette cellule mobilise des ressources non prévues à la phase appel d'offre.

Certains acteurs développent des pratiques d'ajustement pragmatique. EH évoque ainsi qu'« on peut mixer des moyens de compensation », ce qui montre que les équipes inventent des solutions pratiques pour débloquer les situations. Mais ces compromis informels restent fragiles. Un changement de personne dans l'organigramme côté ministère suffit à remettre en question l'équilibre qui avait été construit parfois depuis des mois. VF explique cela comme un « jeu d'équilibriste permanent entre ce qui est dit, ce qui est écrit et ce qui est possible ». Cette

phrase résume bien le décalage entre les trois niveaux de gestion du projet : le juridique, l'opérationnel, et l'humain.

Ce décalage structurel entre le texte du contrat et la réalité du terrain s'analyse facilement à travers la théorie des coûts de transaction, mais aussi celle de l'agence. D'un côté, chaque procédure d'adaptation ou de validation produit du coût. Il faut mobiliser les personnes, rédiger des demandes, attendre des réponses, vérifier des décisions, consigner des ajustements. De l'autre, cette situation renforce des inégalités d'information. Certains maîtrisent mieux les circuits que d'autres, certains savent anticiper les attentes non formulées, ce qui crée des écarts d'exécution difficilement rattrapables par la suite.

La complexité est encore accentuée par la configuration multi-sites du projet. CEGELOG s'étend sur plusieurs zones géographiques (France métropolitaine et Corse), avec des équipes différentes, des habitudes locales et des contraintes administratives spécifiques. SB précise que « le constructeur est en direct avec le ministère, sans AMO ». Cela signifie que l'interprétation des clauses repose entièrement sur les épaules des entreprises. Il faut comprendre seul ce que veut la personne publique, parfois sans instruction claire, sans interlocuteur régulier. Les échanges sont nombreux, dispersés, parfois contradictoires. Ce fonctionnement génère une charge de coordination qui n'est jamais écrite dans le contrat mais qui devient rapidement centrale dans la vie du projet.

Un autre élément important concerne la gestion des délais. Le temps d'attente pour une validation formelle ou un accord explicite dépasse parfois les délais d'intervention opérationnels. Cela pousse certaines entreprises à agir par anticipation. Elles prennent des risques mesurés, elles engagent les travaux sans avoir tous les accords, car elles n'ont tout simplement pas le choix. EH le dit ainsi : « on avance souvent sans être sûrs, mais on n'a pas le choix ». Cette posture n'est pas un contournement des règles, mais une façon d'éviter les blocages. Elle permet d'avancer, mais au prix d'une incertitude permanente sur les responsabilités en cas de contentieux.

On comprend alors que l'exécution du contrat CEGELOG repose sur une forme de réécriture constante. Les acteurs doivent à chaque étape adapter, dialoguer, négocier. Cette mécanique mobilise des compétences qui ne sont pas écrites dans les clauses : il faut savoir argumenter, comprendre les enjeux, maintenir un lien avec l'autre partie, anticiper les attentes implicites. Tout cela repose sur la relation interpersonnelle plus que sur les outils juridiques. C'est une gouvernance du contrat qui s'appuie davantage sur les capacités humaines que sur les procédures. Dans cette perspective, les ajustements quotidiens ne sont pas des anomalies. Ils deviennent des modalités normales de fonctionnement. Mais cela ne veut pas dire qu'ils sont sans coût. Ils prennent du temps, de l'attention, ils reposent sur des équilibres fragiles et peuvent être remis en cause du jour au lendemain. Dès lors, une piste de réflexion serait d'imaginer des dispositifs formels capables d'absorber ces ajustements sans les figer. Des comités techniques, des espaces d'échange périodique, des mécanismes de co-validation pourraient permettre de réduire ces frictions sans altérer la souplesse nécessaire.

Ces coûts restent souvent invisibles. Ils prennent la forme de réunions informelles, de reformulations d'email, d'ajustements silencieux. Ils ne se voient pas dans les bilans, mais ils structurent la performance globale. Dans ce contexte, la réussite du projet ne dépend pas seulement du respect des plannings ou des enveloppes financières. Elle repose aussi sur la capacité des individus à maintenir une relation vivante, à construire un langage commun malgré les changements, et à faire tenir un édifice contractuel dont certaines pièces ne sont jamais totalement écrites.

Les arbitrages stratégiques et les comportements opportunistes

Au-delà des enjeux liés à l'incertitude technique et à la gouvernance ex post, le contrat CEGELOG met en lumière une troisième série de dynamiques, plus discrètes mais tout aussi déterminantes : les arbitrages stratégiques opérés en amont du contrat, ainsi que les comportements opportunistes observés lors de sa mise en œuvre. Ce thème, transversal, interroge la frontière entre gestion rationnelle des risques et contournement des règles. Il

renvoie aux fondements de la théorie de l'agence, notamment à travers les notions d'asymétrie d'information, d'aléa moral et de divergences d'objectifs entre les parties.

Des arbitrages en phase d'appel d'offres

La phase d'élaboration de l'offre, dans le cadre du contrat CEGELOG, se situe dans un contexte de compétition vive. Les contraintes qui pèsent sur les équipes qui répondent à l'offre sont non seulement d'ordre financier ou temporel, mais elles touchent aussi à la structure technique des propositions attendues. Les entretiens montrent que les acteurs concernés ont dû jongler avec une exigence de conformité élevée tout en gardant leurs chances de sélection de leur candidature en se différenciant. Ce double défi a conduit à des choix souvent silencieux, parfois non implicites mais toujours stratégiques. Comme le dit AC, on a accepté certains risques pour que l'offre passe en commission ». Derrière cette expression se cache une logique de rationalisation. Le groupement candidat choisit de reléguer certains risques hors du champ couvert, non pas par manque de connaissance mais par calcul dans le but de faire accepter son offre.

Ce type de raisonnement ne relève pas d'un défaut d'expertise, mais bien d'un positionnement rationnel face à un environnement de sélection jugé rigide. Dans la pratique, les sujets les plus délicats sont repoussés à plus tard, à un moment où le contrat est déjà attribué, et où les ajustements se font sous d'autres formes. Le cadre d'analyse publique, très formalisé, laisse peu de place aux marges interprétatives. Les critères d'évaluation combinent des données financières strictes à des garanties techniques attendues. Et dans cet univers normé, la prudence n'est pas toujours récompensée. L'anticipation budgétaire sélective de certains postes illustre bien cette dynamique. Lorsqu'AC affirme à propos du compte BEA que « c'était surdoté, on ne l'a pas dit au ministère », il évoque une stratégie de surprotection financière sur une ligne sensible, mais tenue volontairement discrète dans les documents transmis. Le choix d'allouer plus de marge que nécessaire sur un poste précis a permis, en interne, de rééquilibrer d'autres fragilités, d'absorber des incertitudes qu'il n'était pas opportun d'afficher. Il ne s'agit pas ici d'une simple imprécision. C'est une posture défensive, pensée, construite, et ancrée dans les réalités économiques du projet. Ce genre de pratiques, bien qu'à la limite de la transparence,

correspondent à des mécanismes bien identifiés dans la littérature sur les concessions publiques, notamment lorsque les règles formelles d'attribution ne laissent que peu d'espace à la gestion différenciée du risque.

Un autre témoignage, celui de HL, donne à voir le dilemme fondamental : « il faut que ça tienne la route techniquement, mais il faut être compétitif ». Cette phrase résume à elle seule la tension quotidienne des équipes de conception d'offres. Il ne suffit pas d'être bon sur le plan technique ; encore faut-il répondre à des objectifs financiers implicites, parfois déconnectés des réalités du terrain. Dans ce contexte, certains choix sont faits non par conviction, mais pour rester dans les clous. SB, d'ailleurs, indique : « on peut s'engager sur un prix forfaitaire sauf sur tel ou tel sujet limitatif et flou ». Ce type de découpage contractuel traduit une stratégie de sélection des zones de complexité. Certains postes sont volontairement exclus du périmètre forfaitisé, non parce qu'ils sont hors sujet, mais parce qu'ils menaceraient l'équilibre général de l'offre.

Ces pratiques relèvent, d'un point de vue analytique, d'une logique de compromis asymétrique. Il s'agit d'accepter un déséquilibre temporaire pour sécuriser un objectif plus large. La transparence devient ici relative, mobilisée seulement lorsque cela ne nuit pas aux chances d'attribution. Cette logique trouve un ancrage théorique dans les écrits de la théorie de l'agence. L'asymétrie d'information, et l'aléa moral qu'elle peut induire, sont au cœur de ces comportements. Lorsque les parties n'ont pas le même niveau d'information, ou ne partagent pas le même calendrier stratégique, l'un des deux peut être tenté d'adapter le discours pour atteindre ses objectifs. Il ne s'agit pas toujours de dissimulation malveillante. C'est aussi une façon de s'adapter à un cadre formel perçu comme trop rigide ou inadapté aux incertitudes techniques du terrain.

Cette logique défensive prend parfois la forme d'une résignation lucide. Comme le constate AC, « les gens s'habituent à travailler dans ce genre d'environnement ». Autrement dit, ces ajustements sont intégrés aux pratiques ordinaires. Ils deviennent, avec le temps, des routines institutionnelles. On compose avec les limites du système, on les contourne, parfois on

les anticipe. Le cadre normatif, au lieu d'être un point d'appui, devient un élément avec lequel il faut négocier en permanence. AC ajoute, dans le même esprit, que « le contrat ne pouvait pas intégrer tous les cas. Il aurait été inopérant ou trop contraignant ». Il ne s'agit pas d'un aveu d'échec, mais bien d'un choix délibéré. Plutôt que de figer l'ensemble dans une architecture rigide, les rédacteurs préfèrent garder certaines marges, quitte à gérer les conséquences plus tard. Les arbitrages réalisés lors de la phase de candidature ne sont pas neutres. Ils construisent, en creux, les tensions à venir. Le contrat devient un document partiellement performatif. Il énonce certaines règles, mais en tait d'autres. Il prévoit des scénarios, mais en ignore sciemment plusieurs. Cette porosité entre formel et implicite est une caractéristique propre aux grands contrats publics actuels. On ne peut plus les penser comme des dispositifs fermés, totalement stabilisés dès l'origine. La conception de l'offre devient donc un exercice à part entière, où se croisent des enjeux techniques, financiers, mais aussi institutionnels et relationnels.

Dans ce contexte, l'ingénierie contractuelle ne suffit pas. Il faut aussi une lecture stratégique, une capacité à anticiper les réactions de l'autorité concédante, à lire entre les lignes de l'appel d'offres. Les acteurs doivent jongler avec des attentes parfois contradictoires : montrer qu'ils maîtrisent les risques, sans pour autant alerter sur leur ampleur ; proposer un prix bas, sans compromettre la viabilité du projet. Et tout cela, en restant dans les marges imposées par les outils de notation publique. La rationalité, ici, n'est pas linéaire. Elle est construite, parfois en tension, souvent dans l'incertitude, mais toujours dans une recherche d'équilibre.

L'absence d'intermédiation et ses effets sur la gestion des responsabilités

L'un des aspects les plus déterminants du projet CEGELOG tient dans le choix d'organisation, qui repose sur une relation directe entre le constructeur et la personne publique. Contrairement à ce qu'on retrouve dans d'autres montages plus classiques, aucun assistant à maîtrise d'ouvrage n'a été mobilisé. Cette particularité, relevée par SB qui explique que « le constructeur est en direct avec le ministère, sans AMO », influe profondément sur les modalités de pilotage du contrat et la manière dont les responsabilités se répartissent. Ce lien sans intermédiaire peut, dans certaines configurations, simplifier la prise de décision et accélérer les

validations. Toutefois, dans le contexte spécifique et très technique du projet CEGELOG, cette absence de filtre engendre aussi des tensions non négligeables sur le plan opérationnel notamment sur des sujets techniques.

Dans la pratique, le constructeur ne se limite pas à exécuter les prestations prévues. Il devient aussi interprète des besoins du concédant, même lorsque ces derniers sont formulés de façon floue, ou au fil de l'eau. Cette posture, qui conjugue les rôles de producteur et de coordinateur, alourdit sensiblement la charge portée par l'entreprise. HL, interrogé à ce sujet, note que « finalement, chaque risque opérationnel devient un risque financier », ce qui met en lumière le glissement progressif des responsabilités techniques vers des enjeux économiques. Cette évolution n'est pas due à une clause spécifique du contrat, mais découle d'une configuration structurelle, dans laquelle aucun acteur tiers ne vient assurer la médiation entre les parties. Dans d'autres modèles, l'assistant à maîtrise d'ouvrage tient souvent le rôle d'interface neutre. Il arbitre certaines situations, prévient les dérapages, et propose des ajustements techniques en amont des conflits. En son absence, toute demande du ministère doit être traduite, interprétée, puis concrétisée par le constructeur lui-même, ce qui laisse davantage de place aux malentendus. Cela demande une grande vigilance, non seulement dans l'exécution technique, mais aussi dans la compréhension des intentions du commanditaire.

Face à cette configuration, les réponses organisationnelles divergent. Certains membres des équipes projet adoptent une stratégie de documentation systématique. Ils consignent chaque échange, chaque validation, chaque délai, dans le but de construire un dossier contractuel robuste en cas de désaccord. Cette méthode, bien qu'efficace pour sécuriser les positions, est chronophage, et détourne une partie des ressources de la production vers des tâches administratives. D'autres choisissent une approche plus souple, en s'appuyant sur la flexibilité d'interprétation du contrat, quitte à prendre des libertés assumées avec le texte initial. Ce pragmatisme, s'il permet parfois d'avancer plus vite, comporte aussi des risques de requalification en cas de litige. Ce que révèle cette absence d'intermédiaire, c'est en réalité l'existence d'asymétries d'information profondes. L'analyse par la théorie de l'agence permet de mieux comprendre ce phénomène : lorsque deux parties ne partagent ni les mêmes repères

ni les mêmes outils d'analyse, les décisions prises peuvent diverger fortement des intentions initiales. Ce n'est pas nécessairement le fruit d'une mauvaise volonté. Il s'agit plus souvent d'un écart de langage, de priorités ou de temporalités. Le constructeur, dans ce contexte, agit souvent sous contrainte. Chaque action doit être justifiée techniquement, mais aussi politiquement recevable. Et cela suppose des capacités de négociation et d'anticipation qui dépassent largement les compétences habituelles d'un opérateur technique.

À cette complexité s'ajoute une instabilité préoccupante des interlocuteurs côté public. Les projets comme CEGELOG, étalés sur plusieurs années et portés par des structures ministérielles aux logiques internes multiples, connaissent une rotation importante de personnels. Chaque changement d'interlocuteur implique une phase de réexplication, de recadrage, voire de revalidation d'éléments déjà actés. Cette instabilité fragilise d'autant plus le système en l'absence d'un AMO, qui aurait pu conserver une continuité de mémoire et d'interprétation. Le concessionnaire, pour compenser ces trous dans la chaîne de transmission, doit investir dans un suivi précis, souvent fastidieux, qui renforce encore le poids de la coordination.

Cela dit, ce mode de fonctionnement n'est pas uniquement source de difficultés. Certains interviewés ont aussi reconnu les bénéfices d'une relation directe. Dans certains cas, cela permet d'accélérer les arbitrages, de réduire les délais d'attente, ou d'éviter les incompréhensions liées à des couches intermédiaires d'interprétation. Cette souplesse peut représenter une opportunité, mais si les conditions de dialogue soient claires, que les circuits décisionnels soient stables, et que les deux parties disposent d'un minimum de référents communs. En l'absence de ces garde-fous, la charge de coordination repose presque exclusivement sur le constructeur. Il doit à la fois produire, traduire les besoins, justifier les écarts et parfois anticiper les évolutions du contexte. Cette surcharge, difficile à anticiper dans la lecture du contrat, finit par créer ce qu'on peut nommer une asymétrie de responsabilités. En théorie, les engagements sont équitables. En pratique, la répartition des efforts ne l'est pas. Le constructeur assume une part invisible mais bien réelle de la gouvernance globale du projet. Cette position peut entraîner, à moyen terme, une forme d'usure organisationnelle. Les équipes

peuvent adopter des postures prudentes, ralentir certaines initiatives, ou se replier sur des interprétations restrictives du contrat afin de limiter leur exposition.

Les ajustements informels

La mise en œuvre du contrat CEGELOG a mis les équipes terrain face à des situations inattendues, où les solutions promises par les clauses contractuelles ne suffisaient pas, voir même ne fonctionnait pas. Au vu de cette différence entre le contrat et la réalité terrain, les équipes du projet ont trouvé différentes méthodes d'ajustements ne s'inscrivant pas toujours dans des circuits formels de validation avec le client. Ces ajustements bien qu'ils ne remettent pas en cause les légitimités des clauses du contrat, interviennent en total respect de ces clauses. Ils se basent sur des interprétations locales des accords ponctuels et parfois même sur des arrangements silencieux ayant pour but de faire avancer les chantiers malgré les incertitudes.

EH résume cette posture en affirmant simplement que l'on peut « mixer des moyens de compensation ». Cette formule traduit une logique de gestion souple, dans laquelle les ressources sont réaffectées d'un poste à l'autre pour répondre aux besoins du moment. Il ne s'agit pas d'une dissimulation, ni d'un contournement délibéré. C'est plutôt une manière de préserver l'équilibre global du projet en tenant compte de ses contraintes mouvantes. Cette adaptabilité, si elle est maîtrisée, renforce l'agilité des équipes. Elle devient une forme de gouvernance parallèle, fondée sur la capacité d'interprétation et la réactivité plutôt que sur l'application stricte des clauses écrites. AC souligne que « on doit renégocier chaque devis », ce qui illustre bien cette revalidation permanente des décisions opérationnelles. Plutôt que d'imposer un cadre figé, les parties négocient en continu, en fonction des disponibilités, des priorités et des urgences du terrain. Ce processus n'est pas structuré par des avenants formalisés, mais par des échanges répétés, parfois uniquement oraux. À mesure que les décisions s'accumulent, la trace écrite devient lacunaire. La mémoire collective, souvent portée par les individus, remplace les références contractuelles. Cela n'empêche pas l'avancée du projet, mais complexifie fortement la gestion des responsabilités. SB indique que des arbitrages ont lieu sur le terrain et qu'ils conduisent à décaler certaines interventions. Ces décisions sont rarement

officialisées. Elles répondent à des logiques d'urgence, de disponibilité, ou simplement de bon sens. Mais leur invisibilité dans les outils de pilotage produit un décalage croissant entre le prévu et le réalisé. Plus encore, elle affaiblit la capacité à justifier a posteriori les choix effectués. Les responsabilités deviennent alors floues, réparties entre des acteurs qui n'ont pas toujours la même vision de ce qui a été décidé ni du cadre dans lequel cela l'a été.

Ce mode de fonctionnement repose largement sur la qualité des relations interpersonnelles. Les chefs de projet, les interlocuteurs publics, les responsables de lots apprennent à se faire confiance. Cette confiance permet d'accélérer les validations informelles, de lever les blocages, et parfois d'éviter des contentieux inutiles. Mais elle présente aussi une forme de vulnérabilité. Lorsqu'un interlocuteur change, la continuité s'effondre. Les arbitrages passés ne sont pas toujours repris, certains arrangements sont oubliés, et des décisions doivent être rejustifiées, parfois sans traces tangibles. Cela génère un surcroît de travail pour les équipes, qui doivent alors reconstruire la mémoire du projet. Un des responsables interrogés exprime cette incertitude en expliquant que « on avance parce qu'on a confiance, mais on n'est jamais sûr que ce soit validé ». Ce sentiment diffus d'insécurité rend les acteurs plus prudents. Ils développent des systèmes de suivi internes, des tableaux non contractuels, des relevés d'échanges qui servent de garantie en cas de désaccord futur. Ces dispositifs alourdissent la gestion quotidienne, tout en accentuant la séparation entre les documents contractuels et la réalité du terrain. L'écart devient structurel.

Cette situation peut être rattachée à ce que certains travaux théoriques désignent comme une adaptation relationnelle. Dans un environnement où le coût de renégociation est élevé et où les formalismes ralentissent l'action, les acteurs privilégient des interactions souples. Ces ajustements n'ont rien d'illégal. Ils sont parfois même nécessaires. Mais leur manque de traçabilité affaiblit la gouvernance globale. Le concédant perd la visibilité sur l'exécution. Il devient difficile de mesurer les écarts, d'analyser les dérives, ou d'anticiper les évolutions. Le concessionnaire, de son côté, prend le risque de voir ses décisions contestées en cas de changement d'interlocuteur. Dans certains cas, cette flexibilité conduit à des pratiques d'anticipation défensive. Les équipes choisissent de tout documenter. D'autres adoptent une

posture plus pragmatique, misant sur la qualité de la relation. Ce double mouvement crée des tensions internes. Il n'existe pas de ligne claire. Chaque opération est négociée, parfois rediscutée, parfois oubliée. Le contrat ne disparaît pas. Il devient une référence parmi d'autres, mobilisée au cas par cas, en fonction des enjeux.

Ce mode de régulation n'est pas propre au projet CEGELOG. Il est fréquent dans les projets complexes. Mais il appelle à des ajustements dans les dispositifs de pilotage. L'introduction de comités techniques, de chartes de fonctionnement ou de mécanismes d'intermédiation légère pourrait contribuer à renforcer la robustesse du système sans nuire à sa souplesse. Ces outils permettraient de mieux encadrer les pratiques informelles, d'en assurer la traçabilité minimale, et de préserver la mémoire des arbitrages.

Discussion

Synthèse des principaux résultats et apports du mémoire

L'analyse menée à partir des entretiens réalisés apporte plusieurs enseignements importants sur la manière dont les risques ont été appréhendés, puis gérés dans le cadre d'un contrat de concession complexe. Le premier point à noter, c'est cette incomplétude du contrat, qui n'est pas tant subie qu'assumée dès l'origine comme une manière d'introduire une marge de manœuvre. En clair, elle a été pensée comme une soupape, une ouverture contrôlée permettant d'adapter certaines clauses à des situations encore floues au moment de la rédaction initiale. Cela a particulièrement joué sur des sujets techniques complexes, comme le traitement de l'amiante, où la quantification ex ante des prestations n'était ni évidente ni fiable. Cette ouverture s'est toutefois accompagnée d'un coût administratif bien réel. La mise en place de comptes spécifiques, destinés à prendre en charge les prestations difficilement chiffrables à l'avance, a permis d'organiser une forme d'ajustement différé. Ces comptes n'ont pas supprimé le flou, mais ils ont encadré son traitement, en introduisant une méthode structurée pour gérer les cas hors forfait.

Mais dans la pratique, cette souplesse n'est pas sans contrepartie. Elle impose aux équipes un suivi permanent, une traçabilité très précise et une multitude de validations successives. On ne peut pas simplement décider d'utiliser un compte spécial sans enclencher toute une série d'autorisations, de documents justificatifs, parfois de discussions longues avec les services concernés. Ce processus est d'autant plus lourd que les référents institutionnels changent régulièrement, ce qui complique le maintien d'une vision cohérente dans le temps. Finalement, la gestion du risque dépasse la question contractuelle stricto sensu. Elle devient aussi une affaire de relations humaines, d'équipes stables, de coordination entre des acteurs qui n'ont pas tous la même lecture du projet.

Un deuxième aspect mis en lumière par les entretiens concerne les coûts de transaction liés à l'exploitation courante du contrat. Ces coûts, bien qu'ils soient rarement budgétés de manière explicite, sont bien présents. Ils ne se traduisent pas toujours par des euros déboursés, mais par du temps mobilisé, des ressources affectées à des tâches de gestion ou de clarification. Il faut répondre à des demandes d'interprétation, retravailler certains documents, renégocier des devis, voire redéfinir une intervention à la suite d'un malentendu sur le périmètre. Cela génère une charge supplémentaire pour les équipes, et ce d'autant plus que certains malentendus trouvent leur origine dans la phase même de rédaction du contrat. Plusieurs personnes interrogées ont évoqué ce phénomène : entre ce qui a été pensé par les rédacteurs du contrat et ce que comprennent les équipes en charge de l'exécution, il y a parfois un écart. Il ne s'agit pas de mauvaise volonté, mais d'une divergence de cultures ou de priorités. Pour combler cette distance, il a fallu, dans certains cas, réinterpréter le contrat à la lumière de la réalité, ou même organiser des échanges entre directions pour sécuriser une lecture partagée des engagements. Cette dynamique n'est pas sans effets sur la fluidité de l'action. Elle peut ralentir les processus, surtout lorsque les canaux de validation sont déjà saturés.

Il est aussi visible que quelques choix faits lors de la phase de l'appel d'offres ont eu un effet direct sur l'exécution du contrat. Pour des raisons de concurrence, certains postes étaient volontairement sous-estimés ou laissés vides, dans une optique d'ajustements après la signature. Cette technique, parfois appelée un opportunisme défensif, a aidé à présenter une offre

compétitive sans s'exposer à des risques financiers immédiats. Pourtant elle a aussi repoussé la résolution de certains points sensibles à la phase d'exécution du contrat. On ne les a pas réglés tôt, juste déplacés leur résolution plus loin dans le temps, pendant l'exécution du contrat. Et cela a amené à une pression de plus sur les dispositifs de régulation contractuelle. Face au manque de moyens bien définis pour coordonner, cette pression c'est parfois traduit en discussions longues, hésitations ou même blocages de la part du client. Les ajustements informels, dont tout le monde reconnaît la nécessité dans un projet de cette ampleur, soulèvent eux aussi des questions de gouvernance. Ils s'appuient beaucoup sur la confiance, sur la relation entre individus, et parfois sur des pratiques tacites. Tant que les personnes restent les mêmes, que la mémoire est conservée, ça fonctionne. Mais dès qu'un changement survient, l'équilibre peut devenir instable. Si les décisions ne sont pas formalisées, si les arbitrages ne sont pas documentés, la continuité repose uniquement sur la parole donnée. Et cela peut devenir problématique.

La gouvernance du projet repose donc autant sur les structures formelles que sur les capacités relationnelles. Il ne suffit pas d'avoir un contrat bien écrit. Encore faut-il que les partenaires soient capables de faire vivre ce contrat ensemble, d'y introduire des ajustements quand c'est nécessaire, tout en préservant une cohérence d'ensemble. Plusieurs professionnels interrogés ont d'ailleurs insisté sur ce point. Ce qui fait la force d'un partenariat, ce n'est pas l'absence de désaccords, mais la capacité à les gérer, à les intégrer dans une logique commune sans perdre la maîtrise de l'ensemble.

Réponses aux questions de recherche

Les résultats issus de cette recherche apportent des éléments de réponse solides aux trois grandes questions qui ont guidé l'enquête. Ces réponses reposent à la fois sur la littérature théorique mobilisée et sur les données recueillies directement sur le terrain, à travers les entretiens menés autour du projet CEGELOG.

La première interrogation portait sur la manière concrète dont l'incomplétude contractuelle pouvait être intégrée dans un contrat de concession aussi dense et étendu. Dans le cas CEGELOG, cette incomplétude ne s'apparente pas à une faille ni à un oubli dans la rédaction, mais bien à une stratégie assumée. Dès la phase de structuration initiale, les parties ont choisi de ne pas tout figer, considérant que certaines incertitudes, notamment d'ordre technique ou réglementaire, ne pouvaient raisonnablement être levées à ce stade. L'exemple du désamiantage l'illustre parfaitement. Ce sujet, à la fois sensible et imprévisible, a conduit les signataires à créer un mécanisme contractuel spécifique. Plutôt que de fixer un prix forfaitaire sur une prestation incertaine, le choix a été fait de créer des comptes budgétaires distincts, permettant de valoriser les opérations une fois les diagnostics techniques réalisés. En d'autres termes, la reconnaissance explicite de l'incertitude est venue s'incarner dans un dispositif d'exécution différée, juridiquement formalisé. Cette démarche rejoint clairement les apports de la théorie des contrats incomplets, et notamment les travaux de Hart, pour qui l'ouverture contractuelle constitue une forme d'intelligence organisationnelle plutôt qu'un défaut de conception.

La seconde question portait sur les effets concrets de cette incomplétude sur la gouvernance du contrat et la gestion des risques. Les données recueillies montrent que cette ouverture contractuelle permet, dans de nombreux cas, d'éviter des erreurs de chiffrage, des contentieux prématurés ou des engagements irréalistes. Elle donne une souplesse certaine dans la mise en œuvre du contrat. Mais cette souplesse n'est pas gratuite. Elle s'accompagne de lourdeurs importantes dans le quotidien du projet. Les arbitrages sont récurrents, les validations s'accumulent, et les échanges entre les équipes prennent parfois la forme d'aller-retours sans fin. Plusieurs interlocuteurs interrogés ont parlé d'une fatigue administrative, liée à la complexité des procédures de validation, aux divergences d'interprétation ou encore aux nombreux niveaux décisionnels à mobiliser. Ces situations engendrent des coûts de transaction au sens classique du terme. Il ne s'agit pas uniquement de coûts financiers directs, mais de toutes les ressources mobilisées pour s'entendre sur une lecture commune du contrat ou pour sécuriser une décision qui semble pourtant anodine. Ces observations rejoignent les propositions d'Oliver Williamson, qui a montré que lorsque les mécanismes de gouvernance ne sont pas adaptés, ce sont les acteurs eux-mêmes qui supportent des charges supplémentaires

pour faire tenir ensemble les pièces du dispositif. Le cas CEGELOG en offre un exemple manifeste : l'instabilité des interlocuteurs publics, la diversité des services impliqués, et les temporalités parfois mal synchronisées sont autant de facteurs qui amplifient la nécessité d'ajustements permanents. Et c'est précisément cette contrainte qui pousse les équipes sur le terrain à inventer des modes de régulation plus souples.

La troisième question abordée concerne la manière dont les acteurs privés réagissent à cette incomplétude et aux ajustements qu'elle appelle. Il ressort des entretiens une diversité de réponses. Certains ont anticipé cette ouverture dès la réponse à l'appel d'offres, en intégrant des marges d'erreur, des procédures internes d'arbitrage, voire des outils permettant de redistribuer les ressources en fonction des évolutions. D'autres ont choisi une posture plus attentiste, considérant qu'un rééquilibrage contractuel serait toujours possible après la signature. Cette posture, souvent qualifiée d'opportunisme maîtrisé, repose sur une lecture stratégique du contrat, où certains flous sont volontairement maintenus pour préserver des marges de manœuvre. Dans un contexte de mise en concurrence, cela n'est pas étonnant. Cela relève d'un calcul rationnel : lorsqu'on ne peut tout prévoir, mieux vaut garder des portes ouvertes. Cette logique fait écho aux théories de Herbert Simon sur la rationalité limitée. Les acteurs n'ont pas toutes les informations, ils doivent prendre des décisions dans l'incertitude, et ajustent ensuite leurs choix en fonction de ce qui émerge. Souvent, ce pilotage ne passe pas uniquement par des procédures formelles. Il repose aussi sur des échanges directs, parfois non documentés, sur la qualité des relations entre les personnes, et sur la stabilité des équipes. Cela fonctionne, mais cela peut aussi rendre fragile. Car lorsque les décisions sont prises sans traçabilité, ou que les ajustements ne sont connus que par quelques personnes, il devient difficile de garantir une continuité d'action. Certains ajustements peuvent être remis en cause plus tard, si les interlocuteurs changent ou si le contexte évolue. Cette logique renvoie aux travaux de Mark Granovetter sur l'encastrement social des transactions. Au-delà du contrat écrit, ce sont les relations interpersonnelles qui assurent la fluidité du projet. Cela peut être une force, mais aussi une faiblesse, car tout repose alors sur des individus, et non sur une architecture institutionnelle robuste.

Cette recherche met en évidence un point central : dans les contrats complexes de type concession, ce n'est pas tant la précision du contrat qui garantit la réussite. Ce qui importe réellement, c'est la capacité des acteurs à organiser l'incomplétude. C'est-à-dire à la reconnaître, à l'assumer, à la piloter de manière coordonnée, et à mettre en place une gouvernance qui accepte l'évolution.

Limitations de l'étude et suggestions pour des recherches futures.

Cette recherche, comme toute démarche fondée sur une approche de terrain et des méthodes qualitatives, comporte des limites qu'il faut poser avec clarté. Reconnaître ces contraintes ne vise pas à affaiblir les résultats, mais au contraire à mieux en cerner la portée, tout en ouvrant la voie à de possibles prolongements.

La première limite tient à la composition même du panel d'acteurs sollicités pour les entretiens. Tous les participants proviennent du secteur privé. On retrouve d'un côté des représentants du concessionnaire, de l'autre des professionnels issus de l'entreprise générale impliquée dans l'exécution technique du projet. Cette configuration a permis d'accéder à une grande richesse de détails sur les stratégies contractuelles et les mécanismes d'ajustement. Mais elle laisse de côté une dimension essentielle : la voix de la personne publique. Aucun agent issu des services ministériels concernés n'a pu être intégré au dispositif d'enquête. Ce manque ne doit pas être sous-estimé. Dans un contrat de concession, l'équilibre repose justement sur l'interaction entre les sphères publiques et privées. L'absence de ce regard institutionnel réduit donc la possibilité de saisir pleinement la dynamique relationnelle entre concédant et concessionnaire.

La deuxième limite renvoie à la nature même de la méthode choisie. L'analyse repose sur des entretiens semi-directifs, avec un codage inductif réalisé à partir des verbatims collectés. Ce type d'approche est par définition sensible à l'interprétation. Bien que le processus ait été mené avec rigueur, et avec une attention constante portée à la posture réflexive, il reste que les catégories construites sont influencées par la subjectivité du chercheur. Les interprétations

livrées ne prétendent donc pas refléter une objectivité absolue. Elles cherchent plutôt à restituer un point de vue situé, informé par les matériaux disponibles et l'orientation théorique choisie. Il est d'ailleurs apparu, au fil du travail d'analyse, que certains verbatims initialement considérés comme secondaires ont fini par prendre une importance plus grande, à mesure que les catégories analytiques s'affinaient. Ce déplacement du regard, rendu possible par des lectures successives, montre que le matériau aurait encore pu livrer d'autres enseignements si un second cycle complet d'analyse avait été mené. Cela témoigne de la richesse du corpus, mais souligne également les limites inhérentes à une seule itération d'interprétation.

Une autre limite, aussi importante, tient au fait que le mémoire étudie un seul cas. Le mémoire s'appuie sur un seul cas d'étude, le contrat CEGELOG. Ce choix s'explique par la densité d'informations disponibles, la complexité juridique du montage ainsi que par la présence d'éléments originaux comme l'usage de comptes budgétaires spécifiques (les comptes spéciaux). Néanmoins cette unicité limite les possibilités de généralisation (contrats spécifiques, solutions spécifiques). Le contrat CEGELOG se situe dans un cadre très particulier, celle du logement domaniale militaire. Ce secteur a des spécificités uniques, aussi bien en termes d'enjeux d'immobilier comme du fonctionnement des institutions. Ainsi les observations issues du présent cas doivent être replacés dans l'environnement spécifique du projet. Elles ne peuvent jamais être transposées sans soin à d'autres domaines du service public.

La temporalité du travail constitue un quatrième point de vigilance. Les entretiens ont été réalisés à un moment donné, alors que le contrat était toujours en phase de montée en puissance. Certaines procédures, comme la gestion des avenants ou l'utilisation effective des comptes spéciaux, étaient encore en cours de stabilisation. Il est donc possible, voire probable, que les modalités d'exécution aient évolué depuis la réalisation des entretiens. Cela limite la portée de certains constats. Seule une analyse longitudinale, menée sur plusieurs années, permettrait de mesurer les ajustements successifs, les évolutions de posture des parties, ou encore l'impact à long terme des dispositifs contractuels mis en place. Dans cette perspective, il serait tout à fait pertinent de répliquer l'enquête à différents moments de la vie du contrat. En

étudiant la phase de lancement, le milieu de la période d'exécution, puis les dernières années avant échéance, on pourrait suivre de manière dynamique l'évolution des comportements d'acteurs, la réinterprétation des clauses, ou encore la transformation des relations entre les partenaires. Une telle approche apporterait un regard plus fin sur la manière dont les incertitudes initiales sont effectivement gérées dans la durée.

Ces limites, bien qu'indéniables, ne réduisent pas la portée des enseignements apportés. Elles appellent à des prolongements méthodologiques et empiriques. Une première piste consisterait à inclure dans une nouvelle recherche la parole de la personne publique. Interroger les agents chargés du suivi administratif, du contrôle budgétaire ou encore de la régulation des avenants permettrait d'obtenir une vision plus complète de la relation de concession. Cela aiderait aussi à mieux comprendre les contraintes propres à l'action publique, souvent peu lisibles depuis le versant privé. Une deuxième voie d'approfondissement réside dans l'analyse comparative. Étendre l'étude à d'autres contrats de concession, relevant de secteurs comme la santé, les transports ou le logement social, ouvrirait la possibilité de repérer des constantes dans la gestion des incertitudes contractuelles. À l'inverse, cela permettrait aussi d'identifier les facteurs spécifiques à certains environnements, qui favorisent ou freinent les ajustements nécessaires. Un dernier axe de réflexion pourrait porter sur les instruments de gouvernance dits intermédiaires. Comités de suivi, clauses de revoyure, dispositifs de médiation : autant d'outils qui mériteraient d'être analysés plus en détail. Ce sont souvent eux qui permettent d'amortir les effets de l'incomplétude, en assurant un espace de dialogue entre les parties sans recourir à des procédures formelles lourdes. De plus, une attention spécifique pourrait être portée à la formation des acteurs publics impliqués dans ces projets. Leur capacité à dialoguer avec des opérateurs privés, à comprendre la logique contractuelle, et à piloter des partenariats complexes constitue un levier essentiel de bonne régulation.

Conclusion générale

Ce mémoire a permis de conduire une analyse approfondie du contrat de concession CEGELOG en mobilisant trois cadres théoriques qui, croisés entre eux, ont offert une lecture plus fine de la complexité inhérente à ce type de montage. D'une part, la théorie des contrats incomplets a apporté des outils conceptuels utiles pour penser les zones d'incertitude contenues dans le texte initial. D'autre part, les apports de la théorie de l'agence ont permis d'interroger les mécanismes d'incitation et les asymétries d'information qui traversent les relations entre parties. Enfin, la théorie des coûts de transaction a fourni un éclairage sur les effets concrets de la gouvernance contractuelle, en insistant sur les efforts requis pour faire fonctionner un contrat lorsque les aléas se multiplient. La méthode d'enquête retenue, fondée sur des entretiens semi-directifs menés auprès d'acteurs directement impliqués dans le projet, a permis de recueillir une matière riche, nuancée, et étroitement liée aux réalités de terrain. Elle a aussi mis en lumière des logiques d'ajustement parfois peu visibles dans l'analyse juridique traditionnelle.

Trois grands enseignements peuvent être retenus. Le premier concerne l'incomplétude elle-même. Dans le cas CEGELOG, elle ne découle ni d'un oubli ni d'une maladresse. Elle a été assumée dès le départ comme une forme de stratégie. Les rédacteurs du contrat ont intégré l'idée qu'il n'était pas possible de tout prévoir. Le désamiantage, en particulier, illustre bien cette approche : les prestations associées, difficiles à chiffrer ex ante, ont été traitées à part, à travers des comptes spécifiques permettant d'engager les dépenses ultérieurement. Ce mode de fonctionnement montre une volonté de construire un outil juridique adaptable, en réponse à des incertitudes techniques fortes.

Le deuxième apport de cette recherche porte sur la l'identification de dépenses qui sont peu visibles directement, mais réelles. Derrière le choix de flexibilité des clauses ouvertes se trouvent des frais supplémentaires, souvent difficiles à gérer au quotidien. Il faut négocier, expliquer, coordonner, suivre, tout en tenant compte des clauses du contrat. Ces frais ne sont pas directement comptabilisés, mais ils influencent la dynamique du projet. Plusieurs des entretiens ont montré une sorte d'usure administrative, lié à la lenteur des approbations, au

nombre d'interlocuteurs et au besoin systématique du client de sécuriser chaque décision. La gestion du contrat évolue donc en un système de micro-arbitrages sans fin, ou chaque écart fait l'objet d'un traitement spécifique.

Enfin, un troisième enseignement peut être dégagé concernant les comportements stratégiques des parties. Les acteurs privés, bien qu'insérés dans un cadre strict, disposent d'une certaine marge de manœuvre. Certains ont intégré très tôt les incertitudes du projet, en construisant des dispositifs de flexibilité interne. D'autres ont adopté une position plus réactive, en cherchant à renégocier une fois les difficultés apparues. Ces approches, aussi différentes soient-elles, traduisent une capacité d'adaptation. Elles montrent aussi que la réussite du contrat dépend largement des compétences managériales, de la qualité des relations interpersonnelles et de la manière dont les acteurs réussissent à maintenir un équilibre entre exigences formelles et contraintes pratiques.

Au-delà de ces résultats, cette étude met en lumière une idée plus large. Les contrats de concession ne sont pas des objets figés. Ils évoluent dans le temps, sous l'effet de la complexité des projets, des changements institutionnels, et des interactions entre les individus. Leur performance ne dépend pas uniquement de la qualité de la rédaction initiale. Elle repose sur la capacité des partenaires à ajuster leurs comportements, à construire de la confiance, et à réguler les écarts qui apparaissent inévitablement.

Bibliographie

- Aiouaz, M. S. (2023). *Gestion des risques et des incertitudes en projet : Pour un enrichissement des approches* [Masters]. Université du Québec à Trois-Rivières. <https://depote.uqtr.ca/id/eprint/11111/>
- Beuve, J., Lannier, A. L., & Squeren, Z. L. (2014). *La renégociation dans les PPPs : Risques et opportunités*.
- Coase, R. (1937). The Nature of the Firm. *Economica*, 4(16), 386-405. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0335.1937.tb00002.x>
- Code de la commande publique - Légifrance. Consulté 23 juillet 2025, à l'adresse https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000037701019/
- Corbin, J. M., & Strauss, A. (1990). Grounded theory research : Procedures, canons, and evaluative criteria. *Qualitative Sociology*, 13(1), 3-21. <https://doi.org/10.1007/BF00988593>
- Directive 2014/23/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur l'attribution de contrats de concession Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE.
- Engel, E., Fischer, R., & Galetovic, A. (2008). *PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS: WHEN AND HOW*.
- Grimsey, D., & Lewis, M. K. (2002). Evaluating the risks of public private partnerships for infrastructure projects. *International Journal of Project Management*, 20(2), 107-118. [https://doi.org/10.1016/S0263-7863\(00\)00040-5](https://doi.org/10.1016/S0263-7863(00)00040-5)
- Grossman, S. J., & Hart, O. (1986). The Costs and Benefits of Ownership : A Theory of Vertical and Lateral Integration. *Journal of Political Economy*, 94(4), 691-719. <https://doi.org/10.1086/261404>
- Guasch, J. L. (2004). *Granting and renegotiating infrastructure concessions : Doing it right*. <https://documents.worldbank.org/pt/publication/documents-reports/documentdetail/en/678041468765605224>

- Hart, O. (1995). Corporate Governance : Some Theory and Implications. *The Economic Journal*, 105(430), 678-689. <https://doi.org/10.2307/2235027>
- Hart, O. (2003). Incomplete Contracts and Public Ownership : Remarks, and an Application to Public-Private Partnerships. *The Economic Journal*, 113(486,), C69-C76.
- Hart, O., & Holmstrom, B. (1986). *The theory of contracts*. World Congress of th Economic Society.
- Hart, O., & Moore, J. (1990). Property Rights and the Nature of the Firm. *The Journal of Political Economy*, 98(6), 1119-1158.
- Holm, M. S., Flyvbjerg, B., & Buhl, S. (2002). Underestimating Costs in Public Works Projects : Error or Lie? *Journal of the American Planning Association*, 68(3), 279-295. <https://doi.org/10.1080/01944360208976273>
- Jensen, M., & Meckling, W. (1976). *Theory of the Firm : Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure*.
- Lapied, A., & Kast, R. (2003). L'évaluation des risques dans les projets publics. *Économie publique/Public economics*. <https://doi.org/10.4000/economiepublique.461>
- Poppo, L., & Zenger, T. (2002). Do Formal Contracts and Relational Governance Function as Substitutes or Complements? *Strategic Management Journal*, 23(8), 707-725.
- Williamson, O. E. (1979). Transaction-Cost Economics : The Governance of Contractual Relations. *Journal of Law and Economics*, 22(2), 233-261.

Liste des figures

Figure 1. Les différentes branches métiers d'EIFFAGE.....	29
Figure 2. Liens contractuels entre les intervenants du projet CEGELOG.....	31
Figure 3. Data structure issue de l'analyse des verbatims	37

Liste des tableaux

Tableau 1. Liste des personnes interviewées.....	35
--	----

Glossaire

PPP : Partenariat Public-Privé

CEGELOG : Contrat d'Externalisation pour la Gestion des LOGements du ministère des armées. Renommé « Ambition Logement ».

MinArm : Ministère des Armées.

PSPTE : Plan Stratégique du Patrimoine et de la Transition Énergétique. Permet de traduire les modifications terrains (programme, périmètre) en modification contractuelles (avenant).

AMO : Assistant à Maitrise d'Ouvrage. Expert technique qui conseil et accompagne le client.

BEA : Bails Emphytéotique Administratif. Bail d'un bien appartenant à la collectivité (ici le MinArm) à une personne physique ou morale et à vocation d'intérêt générale.

NOVE : Société concessionnaire en charge du projet CEGELOG.

NOVEC : NOVE Construction, Maitre d'œuvre en charge de la conception, construction et rénovation des logements sur les neuf premières années du contrat.

NOVEG : NOVE Gestion, gestionnaire du parc immobilier pour le compte de NOVE.

TCT : Théorie des Couts de Transaction

TCI : Théorie des contrats incomplets.

Annexes

Transcriptions des interviews



Interview S.B

Guide d'entretien – Directrice juridique du concepteur-constructeur

Thème : Incomplétude contractuelle, adaptation, risques relationnels et gestion du désamiantage dans le cadre d'une concession

Liste des thèmes empiriques et couleurs associées

Domaines non couverts par le concessionnaire

Manque de données techniques

Egalité des concurrents

Future non prévisible

Souplesse du contrat

Objectif prévu au contrat mais pas la méthodologie

Impossibilité technique de gérer hors contrat

changement d'interlocuteurs

Impacte de la gestion contractuelle

I. Rôle et implication contractuelle

- 1. Quel est votre rôle dans la négociation, la rédaction et l'exécution juridique du contrat CEGELOG, en tant que concepteur-constructeur ?**
 - o À quel moment êtes-vous intervenue (appel d'offres, exécution, réclamations) ?
 - o Quelle est votre articulation avec le concessionnaire et la personne publique ?
- 2. Avez-vous déjà travaillé sur d'autres projets en concession ou PPP avec un partage aussi atypique des responsabilités et des charges financières ?**

SB directrice juridique EC IDF, arrivée en 2021 dès l'attribution. Pour mettre en place contrat interface, contrat CC avec différents ateliers. Beaucoup de boulot à ce moment : intérêt pédagogique -> permet aux gestionnaires des contrats d'avoir une bonne connaissance de l'équilibre contractuelle. Permet aussi d'atténuer les risques déjà identifiés. Chez EIFFAGE depuis 18 ans. Avait déjà travaillé sur des PPP avec concession avec le même principe de transparence entre concession, constructeur et exploitant. Ce projet la avait une bonne coordination entre les entités a la mise au point. Concessionnaire a pris en compte les intérêts du constructeur.

II. Désamiantage : intégration technique vs exclusion financière

- 3. Le désamiantage a été intégré techniquement dans votre périmètre, mais reste financé par la personne publique. Quels enjeux cette séparation a-t-elle générés ?**
 - o Contrats distincts ? Difficultés de coordination ?
 - o Impacts sur la planification ou les engagements contractuels ?



🤝 IV. Coordination contractuelle et relationnel inter-acteurs

9. **Quels ont été les principaux défis juridiques dans la coordination entre votre entreprise, le concessionnaire et la personne publique ?**

- Exemple : validation des devis de désamiantage, arbitrage des délais, interruption de chantier ?

10. **Avez-vous constaté des écarts dans les pratiques contractuelles ou les attentes entre les acteurs (public/privé, exploitant/constructeur) ?**

- Comment avez-vous réagi pour limiter les effets de ces écarts ?

11. **Quels dispositifs contractuels ou pratiques informelles ont permis de maintenir une relation de travail fluide malgré ces incertitudes ?**

- Réunions de pilotage, points juridiques, comité de gestion des risques ?

Lire article 6 contrat de concession. (Obligation du maître d'ouvrage). Il y a eu beaucoup d'atelier pilotés par NOVE pour mettre en place les CC. Il y a un plafond de responsabilité pour le CC (ce qui peut être assez rare dans d'autres marchés).

🏢 V. Retour d'expérience juridique

12. **Avec le recul, ce montage – où vous réalisez des travaux dont la responsabilité financière ne vous incombe pas – vous semble-t-il tenable ?**

- Quelles protections ou clarifications auraient dû être prévues ?

Pense qu'on aurait pu aller loin en envisageant le cas de blocage des devis. C'est une incomplétude du contrat. Les travaux imputables aux comptes spéciaux auraient pu être plus détaillé par le MinArm et le process en cas de refus des devis non exploré. Cas également du délai induit par le désamiantage et le cout associé. Mais avoir des contrats incomplets permet de conclure et de laisser de la marge de négociation et d'interprétation.

13. **Que recommanderiez-vous, en tant que juriste, pour sécuriser juridiquement ce type de montage dans un prochain projet ?**

- En termes de clauses types, de répartition des risques ou de modalités d'ajustement ?

En termes d'organisation : bien s'entouré dès le début avec des gens du métier (avoir des équipes en interne issue des concessions / Eiffage immobilier). Prévoir des organes de direction (de copil) INSCRIT au contrat et qui peuvent prendre des décisions hors process contractuel. (les FSM sont a titre informatifs mais pas contractuel). L'objectif serait d'être capable d'adapter des articles du contrat sans passer par un avenant systématique.

Comptes Spéciaux bien fait dans l'équilibre du projet au sens : **on peut s'engager sur un prix forfaitaire sauf sur tel ou tel sujets limitatifs et flous**. Amiante sujet politique : gros risque de s'engager sur un prix mal dimensionné qui peut engendrer des rabais de prestations et donc de pénal...

4. **Cette situation a-t-elle nécessité des clauses spécifiques de protection juridique pour le concepteur-constructeur ?**
 - o Mécanismes d'ajustement des plannings, limites de responsabilité, pénalités ?

*D'un point de vue financier : comptes spéciaux pour le sortir de notre scope. La mission du maître d'ouvrage est décrite au contrat de concession. Le concepteur constructeur s'engage à réaliser les travaux et le choix des travaux est fait par le maître d'ouvrage. **Le conseil des prêteurs et les avocats des banques n'est pas d'accord et a demandé à retirer du contrat que le choix est à NOVE (incomplétude du contrat volontaire).***

⚠ III. Risques d'opportunisme et marges de flou contractuel

5. **Avez-vous été confrontée à des incertitudes contractuelles sur les modalités d'intervention liées à l'amiante ?**
 - o Exemples : démarrage des travaux retardé, contestation des diagnostics, changement de périmètre en cours de chantier ?
6. **Comment sont contractualisés les travaux de désamiantage projet par projet ?**
 - o Utilisez-vous des contrats subséquents ou des marchés séparés ?
 - o Qui initie et valide ces contractualisations ?
 - o Quels sont les enjeux juridiques associés ?

Un contrat subséquent est prévu au CC (un contrat et un avenant de démarrage hors comptes spéciaux). Entre NOVE et le ministère c'est ok avec les devis + accord + facture et preuve de facturation. Entre NOVE et NOVEC c'était pas prévu et décidé de rattacher par avenant comptes spéciaux. Le CC n'as pas était modifié dans ce sens pour ne pas remettre en signature aux banques.

7. **Cette situation a-t-elle laissé place à des comportements opportunistes de la part du client ou du concessionnaire ?**
 - o Par exemple, report de responsabilité ou pression pour réduire les coûts ?

*Crée de l'opportunisme chez le concessionnaire ou NOVEC. Pas de concurrence donc prix peu négociés. Marché classique : le maître d'ouvrage est assisté par AMO pour comprendre prix et technique. **Ici non, constructeur en direct avec le ministère et pas d'assistance. L'intérêt de la concession prime.***

8. **Comment gérez-vous le flou dans la répartition des responsabilités entre les différents acteurs (maître d'ouvrage public, concessionnaire, constructeur) ?**

Tous les risques de conception / construction sont redescendus au CC. NOVE assume assez peu de risques. NOVE ne peut être accrochés en terme de risque que sur la définition des programmes travaux. Validation officielle de ministère pas du concessionnaire.



Interview V.F

Liste des thèmes empiriques et couleurs associées

Domaines non couverts par le concessionnaire
Manque de données techniques
Egalité des concurrents
Future non prévisible
Souplesse du contrat
Objectif prévu au contrat mais pas la méthodologie
Impossibilité technique de gérer hors contrat
changement d'interlocuteurs
Impacte de la gestion contractuelle

1. Rôle et implication dans le projet

- Pouvez-vous revenir sur votre rôle dans le cadre de cette concession, notamment lors de la phase de renégociation (PSPTE) ?
- Comment votre fonction vous a-t-elle amené à articuler des dimensions contractuelles, techniques et économiques ?
- Quels étaient, selon vous, les points de vigilance à surveiller lors de la révision du contrat et du modèle financier ?

Notes : Etait présent a l'AO. Contrat très verrouillé MinArm et en lead. *Les comptes spéciaux n'existaient pas et le MinArm demande de s'engager sur des montants. Sauf que données techniques fournies pas suffisantes. Personne n'a réussi à fournir un chiffrage précis, s'ils ont eu ils étaient énormes. Problème de comparaison entre les offres (simple au double). Rôle à l'AO : trajectoire des recettes de la concession à l'AO. Revenu pour le PSPTE (comment faire vivre le périmètre du parc, l'adapter et le contractualiser par avenant. PSPTE sert a mettre à jour les hypothèses de l'offre (périmètre, programme, prix, délai, périmètre comptes spéciaux, mise à jour des couts d'exploitation gestionnaire et modèle financier des recettes de la concession) et mettre à jour le contrat avec. Risque loyer porté par NOVE sauf cas spécifiques (vacances technique, etc..)*

2. Révisions du modèle économique



- Quelles hypothèses du modèle initial ont été réajustées au fil du projet ? Sur quels postes les écarts se sont-ils concentrés ?
- Comment avez-vous intégré dans le modèle les prestations à périmètre non figé ou à prix non forfaitaire ?
- Quels ont été les principaux leviers mobilisés pour maintenir ou restaurer les équilibres financiers ?

Notes : Modèle économique : +/- moins de logement = +/- recettes

Modèle financier : prend modèle économique + fiscalité + dette + trésorerie. C'est les recettes ou il y a le plus d'impact. La partie CAPEX est stable globalement. Comptes spéciaux varie mais process prévu pour. Les loyers ont le plus évolués en particulier a cause du neuf. Il faut distinguer la phase exploitation et la phase investissement. Il vaut mieux supprimer du périmètre les logements avec des déficit d'exploitation.

3. Traitement spécifique des prestations non forfaitisées (ex : désamiantage)

- Pourquoi certaines prestations comme le désamiantage ont-elles été intégrées au contrat sans faire l'objet d'un prix global et forfaitaire ?
- Était-ce une décision liée à l'incertitude technique, une volonté de flexibilité ou une contrainte contractuelle ?
- Avec le recul, considérez-vous cela comme une forme d'incomplétude assumée ? Comment cette souplesse a-t-elle été cadrée dans la pratique ?

Notes : Si dépassement des comptes = besoin de financement MinArm complémentaire. Effet assez limité sur les loyers : désamianter n'est pas facilement valorisable. Valeur locative pas précise (une fourchette de loyer). Peu d'incidence des comptes spéciaux sur les loyers. Les charges locataires peuvent avoir un incident sur le loyer.

4. Effets économiques de cette incomplétude partielle

- Ce mode de tarification au fil de l'eau a-t-il eu un impact significatif sur les équilibres financiers ?
- Avez-vous dû revoir certaines trajectoires économiques (marges, CAPEX/OPEX, délais d'amortissement) ?
- Ce traitement particulier a-t-il affecté certains indicateurs-clés du modèle (DSCR, TRI, covenants...) ?

*Notes : Bon dispositif les comptes spéciaux. S'engager trop risquer et si tu te plante ça va emmener des tensions contractuelles. **La dépense sur devis est bien mais besoin de vrai pilotage suivi et***

engagement du Ministère (s'il se staff). Permet au MinArm de contrôler en limitant. *Se repose sur la confiance et la compréhension technique.* Blocage car incompréhension technique du ministère.

5. Coûts de transaction liés à la gestion au fil de l'eau

- Quelles ont été les implications concrètes (temps, coordination, complexité) de cette gestion en dehors d'un prix forfaitaire ?
- Avez-vous observé une intensification des échanges contractuels, demandes de clarification ou arbitrages ?
- Estimez-vous que cette configuration a généré plus de frictions ou de flexibilité dans la gestion du contrat ?

Notes : Frais de SPV NOVE : prend les couts de transactions, frais de bureaux, frais généraux. Premier PSPTE s'est intensifié (première avenant) avec le gros PIC de questions, adaptation, arbitrage. Puis redescendu depuis (position de plus en plus attentiste). Surement due à la montée en charge du MinArm et sur le blocage de financement complémentaires. *Gros problèmes organisationnels : le signataire du contrat n'a pas autorité sur les utilisateurs.*

6. Relations avec la personne publique et gouvernance

- Comment la relation avec la personne publique a-t-elle évolué autour de ces prestations à encadrement contractuel particulier ?
- Des outils de gouvernance ou de dialogue ont-ils été mobilisés pour faciliter les arbitrages ?
- Ces sujets ont-ils renforcé la logique partenariale, ou au contraire généré des zones de crispation ?

Notes : Les relations sont restées stables d'après lui avec SDL mais les enjeux évoluent. Claim se monte de plus en plus et donc ils répondent de moins en moins. Les gens d'AO encore la (MinArm et NOVE) car connaissent tous les problèmes. *Si plus d'interlocuteurs de l'AO ça complexifie les échanges.*

7. Asymétries d'information et alignement des intérêts

- Au moment de la rédaction du contrat initial, disposiez-vous de la même information que la personne publique sur ces prestations ?
- Des divergences d'interprétation ou des biais ont-ils complexifié la gestion au fil du projet ?
- Le contrat prévoyait-il des mécanismes d'alignement pour éviter les effets d'aubaine ou de désalignement d'intérêts ?

Notes : *Pas beaucoup d'asymétrie. Les ETL étaient exclus des échanges pour éviter l'asymétrie d'informations entre les répondants* (CDC H qui était l'ancien gestionnaire).

8. Modalités d'adaptation du contrat et du modèle

- Quelles adaptations concrètes avez-vous mises en place : avenants, nouvelles clauses, ajustements du modèle ?
- Le cadre contractuel initial vous laissait-il une marge suffisante pour intégrer ces évolutions ?
- À quels outils (juridiques, financiers, opérationnels) avez-vous eu le plus recours pour réguler l'incertitude ?

*Notes : Fiche de suivi de modification au contrat FSM (sorte d'avenant mais que sur certains aspects du contrat sans avenant car beaucoup de frais et beaucoup de signataire). Les FSM sont des « pré » avenants qui seront tous régularisé à travers un avenant. FSM sur tous les aspects du contrat, une 10eme a date. **Toujours dans la limite de laisser du flou pour laisser de la marge ou verrouiller mais sans retour en arrière possible.***

9. Enseignements pour les futurs projets

- Cette expérience vous amène-t-elle à recommander une autre manière d'intégrer les zones d'incertitude dans les futurs montages ?
- Quel équilibre vous semble pertinent entre sécurisation contractuelle et flexibilité d'exécution ?
- En tant que responsable de la mise à jour du modèle et du contrat, quels enseignements clés tirez-vous pour d'autres projets similaires ?

*Notes : comptes spéciaux bien mais plus de BPU pour simplifier le fonctionnement (fait des prévisionnels au MinArm). Conclusion : contrat très particulier. Très peu de contrat comme ça avec 8000 unités autonomes à gérer. Contrat innovant et bien fait sur un sujet sans RETEX et ça marche bien. **Contrat assez facilement modifiable, modèle financier complexe mais transparents.***

Liste des thèmes empiriques et couleurs associées

Domaines non couverts par le concessionnaire

Manque de données techniques

Egalité des concurrents

Future non prévisible

Souplesse du contrat

Objectif prévu au contrat mais pas la méthodologie

Impossibilité technique de gérer hors contrat

changement d'interlocuteurs

Impacte de la gestion contractuelle

Interview Brut A.C

GD : Le but c'est que je mène des interviews, j'en ai mené chez Nové et j'en mène aussi un peu chez Nové Construction pour parler un peu de la gestion du contrat dans le cadre de CEGELOG et d'identifier un peu les particularités du projet par rapport à d'autres contrats de concessions, notamment en parlant un peu des comptes spéciaux de la mécanique derrière parce que comme c'est un peu innovant dans le cadre du contrat et de voir un peu justement les bons côtés, les mauvais côtés, les différences avec ce qu'il peut avoir fait d'habitude et puis surtout comment accrocher un peu dans le cadre de mes études à la partie un peu théorique des contrats qui sont tout ce qui est l'incomplétude des contrats ou alors les coûts de transactions associées, c'est-à-dire qu'un contrat est incomplet, il faudra gérer plus tard, mais ça va induire des coûts chez le ministère derrière pour le piloter mais aussi chez le concessionnaire. Voilà voilà, donc j'aurais du coup tout une liste de questions, ça dure moins d'une heure normalement, de toute façon le but c'est qu'on échange un peu et que ce soit un peu dynamique. Je vais te laisser déjà pour commencer un peu si tu pouvais te présenter depuis quand tu es sur le projet, chez EIFFAGE, toutes les phases que tu as connues sur CEGELOG et ce que tu as fait en dernier, et dernière question aussi, est-ce que tu veux bien être enregistré ou pas ?

AC : Ok, c'est bon, ouais je veux bien être enregistré.

GD : L'autre question aussi c'est si tu veux être anonymisé dans le cadre du mémoire, moi aujourd'hui c'est un mémoire qui est confidentiel, voilà c'est juste si tu veux que ton nom apparaisse ou pas dans le mémoire, ça c'est au choix comme tu veux.

AC : Pas de problème. Du coup je suis sur le projet CEGELOG depuis la phase amont, je suis arrivé, en fait il y a eu trois tours d'appel d'offre sur ce concours, je suis arrivé au niveau de la seconde offre, on a eu une première offre non engageant et c'est à ce moment-là que j'ai intégré l'équipe pour reprendre au stade de l'offre la partie réhabilitation parce que le périmètre c'est 7000 logements à rénover et 3000 logements neufs, donc sur l'offre intermédiaire je me suis occupé de la partie réno uniquement et après j'ai repris en main au stade de l'offre final l'ensemble du périmètre neuf + rénovation phase avec une remise finale en avril 2021, on a été notifié en pressentie avant le faire les mises au point en octobre 2021 donc là je me suis occupé de toute la partie closing avec M.B, qui était dans mes équipes depuis le départ et une fois qu'on a eu signé le marché le 14 février 2022 à ce moment là j'ai récupéré la direction de toute la partie réhabilitation, étude de prix, études thermique et comptes spéciaux avec toi.

GD : Ok quand t'étais sur la réponse d'appel d'offre, du coup t'étais dans les équipes de J.N ou t'étais à part ?

AC : Non en fait on était, il y avait une offre remise par concession , il y avait des équipes de chez Arcade vyv qui s'occupaient de faire la partie offre sur la partie EMGER et une équipe mobilisée EIFFAGE Construction, future nové construction finalement qui s'occupait de faire la partie engagement du constructeur, finalement la phase offre elle n'était pas structurée contractuellement comme est structurée le contrat mais elle était organisée un peu de la même manière, des équipes d'Arcade Vyv qui s'occuper de la partie entretien et gestion, des équipes de construction qui étaient mobilisées pour analyser la partie construction rénovation et qui s'occupait de tous les mémoires liés à cette partie-là de l'appel d'offre et les équipes de JN chez Eiffage concession qui s'occupait de faire la synthèse de tout ça pour remettre une offre globale cohérente pour la partie concessionnaire qui chapote concession plus exploitation.

GD : ok c'est plutôt clair et du coup est ce qu'à l'époque aussi au niveau de l'appel d'offre t'as participé à tout ce qui sont les bouclages gestion des risques, analyse des risques aussi où c'était fait justement avant que tu arrives sur le projet ?

AC : Alors en fait sur le contrat globalement l'analyse des risques elle était plutôt faite au niveau de concession même si c'est assez atypique mais parce que finalement on est sur un bouclage on avait une feuille de vente à plus d'un milliard d'euros. C'est beaucoup c'est sur une opération hors normes pour construction mais finalement **une grosse partie en fait de nos risques qui étaient identifiés c'était la méconnaissance du périmètre** clairement ça c'était notre risque n°1 qui a été fléchée en fait **c'est très compliqué de faire une analyse de risque technique sur un projet où ton périmètre est quand même assez inconnu** et où t'as très peu d'informations et finalement **c'est les analyses de risque des premiers tours notamment sur les sujets techniques que sont l'amiante les logements spéciaux une partie des logements atypiques ont amené aussi le ministère à mettre en place un certain nombre de mécanismes sur les comptes spéciaux pour dérisquer dès le second tour de l'offre et rendre acceptable le projet pour qu'il y ait des gens qui concourent** mais c'était quand même beaucoup des mécanismes vu avec eiffage concession parce que c'est eux qui chapeautaient qui était en charge de l'offre que nous constructions.

GD : ok c'est clair et du coup à l'époque tu parlais justement des incertitudes un peu techniques qui ne pouvaient pas être vues c'était quoi d'après toi grosses maille les différents sujets qui pourraient nous embêter chez NOVE Construction ?

AC : déjà **l'un des points quand même complexe c'est qu'on connaissait pas l'état du parc on voit c'est une difficulté à laquelle on se confronte encore aujourd'hui** on avait quand même fait un prix en hypothèse que l'on ne tomberait pas sur des logements avec des stades de dégradation importants où des sujets de structure donc par exemple sur la structure on avait considéré que les logements qu'on nous mettrait à disposition étaient propres à leur destination qui aurait pas de sujets on se rend compte aujourd'hui quand même qu'il y a une bonne partie du parc quand on rentre dans la vie du projet on fait de l'intervention pour faire du confortement structurel ou des choses comme ça donc finalement ça ça fait partie des mauvaises surprises et après ça fait partie des échanges pour savoir comment faire et le qualifier. tout le monde n'était pas d'accord moi j'étais plutôt en l'absence de données dans les dans la team des prudents bien que j'ai toujours défendu le fait que en absence de connaissances de l'état du parc on pouvait pas à part les quelques sites on avait des données précises ou le ministère nous avait confirmé avoir engagé des travaux récemment avec confirmation de quels étaient les travaux engagés on ne pouvait pas considérer qu'une partie du parc pourrait faire l'objet d'aucun travail de rénovation donc finalement **la gestion du risque était plutôt de se dire en fait je considère**

que je vais faire des travaux partout ça veut pas dire je vais faire des travaux partout ça veut dire que bah moi j'ai pas d'autres moyens pour capter mon risque de considérer que bah j'ai un panel de travaux à développer et qui seront fait de manière généralisée sur l'ensemble du parc et finalement à chaque fois qu'on avait une inconnue on essayait de se dire comment je la qualifie pour dérisquer je vais te donner un deuxième exemple : il y a eu un gros débat c'était de dire mais comment je qualifie mon clos couvert sur ce parc parce qu'en fait on a des ratios de prix on sait que globalement la peinture par rapport a la surface habitable du logement c'est 4 x la surface on sait que globalement c'est le ratio. on a un nombre de salles de bain par logement vu qu'on refaisait la totalité du logement bah quand on nous dit que le logement fait 84 mètres carrés que la salle de bain face 5 mètres carrés ou qu'elle en face 7 finalement bah l'endroit où je fais pas de carrelage je vais faire du parquet mais j'aurais prévu une prestation donc le risque est assez limité à contrario les ratios de façade et de menuiseries extérieurs sur des projets de logements ils sont quand même très difficile à qualifier parce que on a des logements qui ont été construits dans des années très différentes ou avec des règles et pas des standards du neuf donc finalement on a assez souvent des écarts très importants sur les surfaces de façade ramener de surface de logement et donc là on est parti sur la réalisation de métrés par satellite pour finalement qualifier la surface du bâtiment. on a approximé les surfaces de façade on sait que dans notre manière de monter la surface de façade et de pas déduire les pentes des toitures et les quelques coefficients majorateurs finalement c'est ça notre coefficient de sécurité et on s'est dit bah on va pas rajouter un coefficient de sécurité là dessus finalement on prend au compte que les surfaces de façade sont deux facteurs excédentaires par rapport à notre méthode de calcul et l'excédent et un coefficient de sécurité dans notre gestion du risque.

GD : ok c'est clair donc ça c'était sur la partie un peu globale et forfaitaire et si on regarde un peu sur la partie compte spéciaux un peu les risques justement spécifiques que tu avais déjà identifié toi par rapport à ces comptes spéciaux que ce soit l'amiante entre les inventaires dès la phase d'appel d'offre et qui du coup serait traité derrière financièrement avec les comptes spéciaux ?

AC : globalement sur les comptes spéciaux quand on a fait les bouclages avec nové on avait identifié qu'il y avait un compte spécial qui était doté qui devrait pas l'être qui concernait les BEA ressortissant donc ça je l'avais remonté à nové qu'il n'avait volontairement par remonté au ministère pour éviter d'avoir un moment l'enveloppe qui disparaisse et à contrario j'avais remonté à nové que la dotation sur le compte logement spéciaux était très insuffisante ces deux

sujets là avaient été identifiés à l'époque on s'était dit bah globalement on remonte aucune des deux difficultés parce que **la dotation sur le BEA étant excédentaire dans un premier temps on verra si avec ce qu'on récupère avec ce compte qui est doté de 10 ou 15 millions d'euros qui doit passer à zéro ça suffit à récupérer le delta qui va manquer sur les logements spéciaux** mais globalement dès le départ on avait estimé qu'on allait de l'ordre de 40 millions d'euros sur les logements spéciaux alors que le compte était doté à 16 ou 17 quoi donc je dirais ça ça n'a jamais été une surprise pour nové effectivement ça n'a pas été communiqué au ministère ok mais finalement pour une raison le ministère a mis en place un mécanisme de compte spécial au lui seul a décidé de manière unilatérale de la dotation de ces comptes spéciaux là pour mettre pour mettre à l'équilibre les offres c'est à dire que le ministère a dit pour éviter d'avoir un mec qui explique que l'amiante c'est 150 millions mais que ce sera révisable en fonction des diagnostics reçus un autre qui 10 , 20 un autre qui 10, 60 bah finalement je dis l'amiante on met 50 et c'est moi qui décide qu'on met 50 mais finalement le principe et **le mécanisme des comptes spéciaux c'est au risque du ministère** désormais donc à partir de là on s'est dit en phase offre clairement je sais pas si c'est que chez construction je pense que pas que je pense que tout le monde s'est dit on est dérisqués sur ces sujets là c'est la volonté concessions est ce qui tiens de m'expliquer c'est aussi à volonté de bah de lisser sujets parce qu'il y en a qui pouvait faire une offre à 500 millions l'autre à 20 millions. en fait malgré **tout je pense qu'il y a un sujet qu'on a très mal appréhendé ensemble conjointement nové et nové construction c'est l'impact en gestion contractuelle** de ce sujet là c'est à dire que oui on est dérisqués mais non on n'est pas dérisqués complètement parce qu'en fait on a malgré tout l'autre gros sujet à risque qu'a fait l'objet d'échange c'est le planning c'est il faut rénover 7000 logements. **on a fait tous les plannings pour expliquer comment ça marchait mais quand on regarde il y a pas un planning qu'on est remis au ministère des armées dans lequel on fait apparaître une soupape pour prendre en compte des échanges et des interfaces liées aux comptes spéciaux à valider** c'est-à-dire que tout le risque a été transféré au concessionnaire sauf le risque financier direct mais en fin de compte pour autant si on a du retard c'est quand même nous qui vont prendre. en fait il y **a un moment si pour désamianter faut rajouter 6 mois au délai de l'opération ben finalement ça c'est notre risque ça reste notre risque de concessionnaire alors que le risque n'est pas transféré c'est quand le ministère ne respecte pas les délais de validation. Ce retard du ministère peut engendrer des couts supplémentaires qui sont censés être aussi porté par lui.** un moment si on part en claim ou litige avec les banques et le ministère des armées c'est un truc comme exemple parce qu'on a six mois de retard de validation du ministère on pourra on pourra toujours aller à la

bataille en expliquant qu'on a diffusé le devis vous avez 15 jours pour le valider il n'y a aucune remarque pertinent dans ce que vous nous avez fait vous avez mis 6 mois pour valider le devis donc oui l'impact délai prise de décision en lien aux travaux et de ma responsabilité le retard est induit par votre non prise de décision et de votre responsabilité et génère un décalage de ma tranche travaux. pour l'instant on va pas trop en litige non plus avec les ministères bien qu'on commence à y aller l'absence de la décision sur les logements spéciaux dans le suivi PSPTE on a indiqué que ça c'était un des leviers qu'allait faire qu'on décale la tranche des 300 logements spéciaux donc voilà commence à expliquer que l'absence de décision des ministères sur ces logements spéciales va être pris en compte dans la non responsabilité de NOVE Construction. mais effectivement **cette incidence du mécanisme autant sur le temps a passer que sur l'impact que ça avait sur le déroulé des opérations a été très largement minoré** voire absolument pas pris en compte. j'en ai jamais parlé à aucun bouclage je n'ai jamais parlé avec personne de chez concession quand on a fait des comités de risque à chaque fois qu'on a parlé des comptes spéciaux c'était pour dire c'est des thématiques on est dérisqué donc honnêtement cette mécanique elle est assez inhabituelle et je pense que personne ne s'est dit cette mécanique étant inhabituelle qu'est ce que ça nous apporte comme autre risque ce que ça nous dérisque financièrement mais finalement pas tant que ça oui c'est la question que j'ai tendance souvent à poser aussi c'est dire si on s'intéresse un peu on s'est dit c'était dérisqué parce qu'on pourrait le gérer plus tard parce que le ministère garde la main financière dessus en fin de compte tous les autres risques notamment techniques à l'ambiance sont bien eux transférés et surtout ça reste le ministère qui a la main aujourd'hui vraiment de la décision sur les devis sans forcément derrière des avis techniques ou des compréhensions des sujets. après je pense qu'on est dérisqué quand même. ma perception c'est qu'on est quand même dérisqué.

GD : c'est plus dans le cas de Claim c'est ça que tu veux dire non ?

AC : mais non mais en fait aujourd'hui on envoie les devis tu vois quand on voit la liste de 140 devis en retard où il nous refuse des devis pour des raisons folkloriques non opposables au titre du contrat etc si à un moment donné ça devait vraiment partir en live sur le volume réceptionné on est assuré. Ca va en arriver parce pour l'instant on est dans une gestion un peu douce souple on ne fait pas de gros contrats on se frite pas parce que il y a des gros enjeux et il faut pas bloquer la machine il y a bien des moments quand le ministère saura pas payer qui va y avoir des sujets un peu touchy où ça va gripper un peu je pense que typiquement le sujet des logements spéciaux avec tout ce qu'ils nous ont écrit et on a devis sur la table. Si les devis sont

GD : ok merci beaucoup

Liste des thèmes empiriques et couleurs associées

Domaines non couverts par le concessionnaire

Manque de données techniques

Egalité des concurrents

Future non prévisible

Souplesse du contrat

Objectif prévu au contrat mais pas la méthodologie

Impossibilité technique de gérer hors contrat

changement d'interlocuteurs

Interview Brut DS

GD : Je voulais te voir si tu voulais bien m'accorder une interview dans le cadre de mon mémoire de fin d'études. Ce qui se trouve qu'en parallèle de CEGELOG, j'ai repris depuis un an et demi des études en contrôle de gestion et en management des entreprises à la Sorbonne. Donc je finalise ça cette année, je remonte mon mémoire fin juin et ma soutenance en septembre et je travaille sur le sujet de la gestion des risques dans le cadre des concessions et en particulier tout ce qui est lié à l'incomplétude des contrats, les coûts de transaction dans les concessions etc. Donc dans ce cadre-là, je le fais d'un point de vue général qui porte sur les concessions et je fais un petit zoom aussi sur NOVE et sur CEGELOG comme cas concret de ce qu'a été mis en place, comment ça marche bien ou pas etc. Ce qui pourrait être développé en plus etc. Avec un petit zoom compte spéciaux. Donc le mémoire est confidentiel, évidemment, par rapport à la concession. Je vais te demander aussi, est-ce que tu acceptes d'être enregistré pour que je puisse retranscrire justement, les dire ?

DS : Oui aucun problème

GD : et tu veux être anonymisé ?

DS : Non non, il n'y a pas de problème.

GD : Donc voilà, dans ce cadre là, j'interviens différentes personnes en particulier chez les concessionnaires, donc chez NOVE, que ce soit sur les aspects vraiment opérationnels, je devrais, je vais voir, normalement, ML, AC, etc. Que ce soit sur l'aspect vraiment contractuel mais aussi sur l'aspect financier par rapport au modèle financier de la concession, que ce soit à travers toi ou aussi à travers de VF que je vais voir. Donc du coup, j'aurais une petite liste de questions à te poser, l'idée c'est que je prenne une heure maximum, je ne vais pas t'embêter trop longtemps. Et pour commencer, est-ce que tu pourrais revenir un peu sur toi ?

DS : Bon, bah, super, écoute, moi, j'ai commencé à travailler sur ce projet à partir de 2019, quand il y a eu l'appel à candidature. J'ai commencé par m'intéresser à ce projet, car concession m'avait demandé de voir ce qu'il lui ai demandé pour la candidature, et donc j'ai rédigé une lettre de soutien de la part des actionnaires aux banques pour montrer l'intérêt qu'ils ont dans ce projet-là. À partir de ce moment, cette lettre de soutien a été complétée par d'autres documents qui étaient demandés dans le cadre de l'appel d'offre, et on a remis un premier dossier de candidature. Bon, le client, le ministère des Armées, il a confirmé son intérêt d'avoir le groupement EIFFAGE-ARCADE en tant que soumissionnaire, et quand il a lancé l'offre, on a été autorisé à remettre une offre. Il y a eu plusieurs tours pour remettre les offres de ce projet, et elles ont commencé à partir de fin 2019, si ma mémoire allait bonne, jusqu'à l'attribution

finale, on va dire, au deuxième semestre de 2021, et le closing, c'est-à-dire le bouclage financier et contractuel qui s'est déroulé le 14 février 2022 (date de signature du contrat). Durant cet appel d'offre, j'étais responsable du montage juridique et financiers pour venir en support à la concession, et j'avais le rôle d'aller chercher le financement requis et de structurer pour répondre aux questions du client et pour garantir en maximum le montant de la subvention qui est demandé par le client. Pour ce faire, j'ai dû contacter des dizaines voire des centaines de banques, dont des banques, ce qu'on appelle les multilatérales, les banques européennes d'investissement, d'autres banques multilatérales, et avec ce pool bancaire, j'ai réussi à capter leur intérêt et à obtenir des lettres de soutien, des lettres de support pour confirmer leur intérêt et aussi leur engagement à participer. Une fois que l'on a été attributaires, on a eu un laps de temps à peu près 4 à 6 mois pour rendre ses engagements fermes de la part des banques et mettre en place le financement, parce que dans une concession ou dans un schéma concessif, comme les concessions ou les PPP, il est souvent demandé au client de mettre en place le financement avec la signature de contrat. C'est-à-dire, au moment où on a signé le contrat, on avait de quoi le financer, non pas sur la première ou deuxième année du contrat, mais sur l'intégralité du contrat, c'est-à-dire durant la phase des travaux initiaux qui commencent en 2022 et qui finit en 2029, tout le financement était déjà bouclé, et le remboursement de ce financement commence à partir de 2030 jusqu'à la fin de la concession, à un moment 2056. Avec ça, j'ai dû aussi, pour les besoins de l'offre, me rapprocher des banques de couverture pour m'assurer que j'arrive à transformer les intérêts portés par la dette, qui sont sur une base de taux variable, ce qu'on appelle le taux flottant, et de le transformer en taux fixe et mettre en place tous les instruments de couverture qui permettent aujourd'hui à la concession d'être en taux fixe plutôt qu'à Taux variable. Ce qui est plutôt bien, parce qu'aujourd'hui sur CEGELOG, le taux à 30 ans, il est inférieur au taux fixe de la France, mais non correctement qu'on l'a fait, parce qu'on a bénéficié d'une conjoncture qui était assez favorable, et ce qui nous a permis de fixer les taux pour avoir l'intégralité de la concession. Au fait aussi, à côté du financement, j'étais en charge de piloter la mise en place du modèle financier de la concession. Dans ce modèle financier, si tu veux, on met toutes sortes d'hypothèses, et je vais les détailler. On a les hypothèses économiques, c'est-à-dire les hypothèses d'inflation qui sont décrites dans le cahier de charge, il y a les hypothèses de coûts sur lesquelles les filiales du groupe EIFFAGE se sont engagés, les hypothèses de financement avec les conditions que j'ai obtenues de banques, et avec ça, j'ai complété avec la sortie du modèle économique, qui a été mise en place par VF, qui me permet d'avoir une estimation des loyers qu'on toucherait avec le programme de déploiement de rénovation de construction nouvelle, dès la signature du contrat, jusqu'à la fin du contrat, à avoir fin 2055 ou 2056. Donc on prend tout ce jeu d'hypothèses, on les intègre dans un modèle qu'on appelle le modèle financier, et ce modèle Il va nous donner deux informations. La première information, c'est, est-ce que le modèle financier est équilibré ? C'est-à-dire est-ce qu'avec les loyers seuls, on n'arrive à s'en sortir ou pas ? La réponse est non. Et si la réponse est non, qu'est-ce qu'il faut demander aux clients ? Il faut demander de la subvention. Le gain des charges, il est détaillé clairement quel type de subvention on pouvait demander, et à titre de ce contrat, je peux dire qu'on a demandé une subvention d'équipement, on a demandé une subvention d'investissement. et puis on a demandé une subvention d'opération et souvent sur l'exploitation pour rééquilibrer tout le modèle et assurer la rentabilité attendue. Donc la première chose du modèle financier, la première mission du modèle financier, c'est de voir comment on réalise l'équilibre de cette concession. Et la deuxième, deuxième information qui sort du modèle financier, c'est la rentabilité et qu'on est censé obtenir, si tout se passe bien, si tout se passe comme prévu, à la fin de la concession, pour les actionnaires qui sont à le groupe EIFFAGE et le groupe ARCADE. Donc ça c'est, si tu veux, mon travail. Après tout ce travail, il fallait le mettre en place, et c'est là où il y a eu toute la contribution de type juridico-financière, parce que ce sont des contrats de crédit, des contrats de financement, des annexes financières qu'on a apportés au contrat, pour

mettre tout cet orchestre en marche, si tu veux, afin qu'on arrive à un bon emplacement. Donc c'était avant la phase de remise d'offre. Une fois qu'on a été adjudicataire, là on a fait le bouclage financier, j'ai pris une fonction au sein de NOVE qui est le poste que j'occupe actuellement, qui est le directeur financier administratif du concessionnaire. Je vais te parler après, mais je préfère aussi qu'il y a un échange, c'est à dire que tu poses des questions.

GD : Justement, si on s'arrête pour l'instant, cette partie appel d'offre est un peu montage de l'offre. Quels étaient, en gros, tes principales préoccupations que tu as pu identifier, par rapport à la concession, que ce soit au niveau de la stabilité financière, la répartition des risques ?

DS : Les sujets qu'on a regardés de très près, c'est les hypothèses économiques, c'est-à-dire le montant des loyers qu'on est censé percevoir au fil de l'eau dans cette concession. C'est ce qui reste à risque dans cette concession au niveau de la société NOVE, parce que dans un montage de type concession, la société NOVE, elle va essayer de faire ce qu'on appelle le back-to-back, c'est-à-dire le principe de transparence avec ses sous-traitants. NOVE va mettre dans le contrat qu'elle va signer avec NOVE CONSTRUCTION toutes ses obligations au titre de la construction et de la rénovation, y compris les pénalités. NOVE va faire, selon le principe de la transparence, elle va mettre toutes ses obligations de gestion immobilière dans son contrat de gestion avec NOVE GESTION. Et qu'est-ce qu'il reste au sein de NOVE ? Il reste le risque de loyer, c'est-à-dire ce qu'on appelle en gros le risque de trafic, il reste les problématiques d'assurance, il reste le financement, et il reste aussi, à la face, la performance de la société. Si on arrive à performer, c'est-à-dire à nous assurer qu'on pilote bien nos sous-contrats et qu'on arrive à faire ce qu'on a dit qu'on allait faire au niveau du client. Donc le risque majeur dans une concession, il reste toujours le risque de trafic, c'est-à-dire le risque de loyer qu'on récupère de mon locataire. Et ce risque, comment il faut le défendre, comment il faut le justifier, comment il faut le défendre, et tout simplement en essayant de se projeter avec nos discussions, avec NOVE CONSTRUCTION, sur le programme de renouvellement des logements. On va aussi projeter le programme de construction nouvelle, qu'on aura avec NOVE CONSTRUCTION, pour sortir les nouveaux logements qu'on doit donner au ministère des Armées. On va aussi faire en parallèle, on va regarder les conditions de marché, c'est-à-dire on va croiser les emplacements géographiques par rapport à la valeur de marché de location qui est aujourd'hui, on va essayer de l'extrapoler sur les années à venir. On va essayer de voir si on connaît au valeur de marché, on va être cohérents, on ne veut pas être incohérents. Mais une fois qu'on a fait tout ça, on va demander aussi à un arbitre tiers de venir vérifier nos données qu'on appelle en réalité la due diligence technique, qui va venir vérifier l'ensemble de nos hypothèses qui sont prises en compte et qui va aller nous certifier, nous dire que ça c'est ok, ça tient la route. On va aller dire après toi que ça tient la route et que vous allez pouvoir le financer, ou ça ne tient pas la route et dans ce cas il faut retravailler la copie. Donc ça c'est un premier risque, le deuxième risque, si tu veux, c'est le risque de l'exactitude des hypothèses de coût. Et là on va challenger nos sous-traitants avec qui on travaille durant l'appel d'offre sur les coûts parce que une fois qu'on a signé les coûts ils deviennent fermes. On ne peut plus revenir de celui, si on s'est trompé, c'est pour notre part. Donc ça c'est le deuxième volet, c'est de s'assurer l'exactitude des coûts qu'on n'a rien oublié avec nos sous-traitants et l'exactitude des coûts qui sont liés au financement, qui sont aussi pris en compte et attendues des actionnaires. Et puis le troisième volet, qui est lié au risque majeur de cette concession, ce sont **les risques des imprévues, c'est-à-dire comment on va traiter les choses qu'on ne sait pas identifier**, comment on va traiter les aléas qu'on va avoir sur ce parc qu'on ne connaît pas, qu'on est censé rénover, etc. Donc ça c'est pour moi, c'étaient les trois aspects très importants à prendre en compte pour atténuer maximum la prise de risque sur ce projet-là.

GD : Ok, et du coup, lorsque vous avez monté le modèle financier de la concession, quelles étaient les leviers d'ajustement possibles en cas de dérive que vous avez pu identifier, ou alors les zones de travaux comme tu viens de le dire, justement là, qui étaient difficiles à modéliser ?

DS : Déjà, par rapport au risque trafic, c'est-à-dire on va reprendre les risques. Par rapport au risque trafic, il faut qu'on ait une approche prudente, c'est-à-dire qu'on ait au moins plusieurs méthodes mises en place pour calculer ce niveau de loyer, et pas qu'une seule, et qu'on ait aussi des contre-études, des contre-analyse qui valident ou invalident les données qu'on a mises en place. Devoir avoir en cours des sociétés tiers, de type priceable, de type autre acteur, qui vont eux aussi en quelque sorte voir si nos hypothèses de loyer sont les bons. Ça c'est le premier aspect. Le deuxième, sur ce même risque, la mise en place de la due diligence aussi, elle va valider ou invalider nos hypothèses. Parce que là, le but de la due diligence, c'est d'avoir un arbitre tiers qui va venir en lui dire "Wow, je comprends pas trop vos hypothèses, comment vous avez fini cette hypothèse ici, ou cette hypothèse-là, et je ne suis pas d'accord, expliquez-moi pourquoi vous avez fait ça". Donc ça c'est le premier et si tu veux, ça c'est le premier volet. Le deuxième volet sur l'exhaustivité des coûts, ça c'est un travail, si tu veux, permanent d'explication, des attentes, des obligations, de vérification que ce sur quoi on a souhaité s'engager, ou ce sur quoi on était attendus comme engagement, c'est des engagements qui sont bien compris par nos sous-traitants. Et une fois que ces engagements sont bien compris par nos sous-traitants, ils vont nous remettre des copies de coûts signés et arrêtés, et sur lesquels eux aussi ils s'engagent. Donc ça c'est le deuxième et ça c'est un gros travail, toujours d'optimisation du projet, d'optimisation de la programmation, d'optimisation des surfaces, d'optimisation du calendrier, etc. Pour arriver au, si tu veux, au coût optimisé pour ce projet-là, parce qu'il faut bien avoir des coûts optimisés pour gagner, mais il ne faut pas oublier des coûts, parce que sinon c'est pour l'autre part aussi. Le troisième volet, celui dont je viens de te mentionner aussi, les aléas du projet, ça c'est contractuel. C'est-à-dire **on va essayer de limiter notre exposition par le biais de stipulation contractuelle, qu'on souhaite négocier avec le client**, qu'on souhaite mettre en place avec le client, dont une phase, si tu veux, de finalisation qui dure plusieurs mois dans lesquels on dit voilà, je te donne un exemple très simple. **L'indexation c'est quelque chose qu'on ne souhaite pas porter au niveau de la société NOVE**, et au début, lorsqu'il y a eu l'appel d'offres, au début, il n'y avait pas cette notion d'écart d'indexation qui est supporté par le ministère. Et par le biais de négociation, par le biais de la finalisation, et ensuite de la contractualisation, on a réussi à atténuer ce risque, réduit au maximum, tout comme les autres risques, la risque archéologique, la risque de pollution, d'amiante, etc. Pour lesquels on a trouvé un mécanisme spécial qui nous permet d'atténuer ces risques qui sont liés à ces coûts bien particuliers. Donc si tu veux, à chaque niveau, il y a une atténuation du risque, je peux t'en parler sur le financement, c'est beaucoup, c'est-à-dire, comment on a atténué les restes du financement, on a atténué les restes du financement, déjà en ayant des engagements fermes, mais aussi en souscrivant des assurances de couverture pour nous permettre de nous couvrir contre les fluctuations des taux, etc.

GD : Et justement, si on regarde un peu en particulier sur la partie comptes spéciaux, notamment sur le désamiantage aujourd'hui, quels sont un peu les processus, comment on a amené le fait que l'ensemble des risques hormis le risque financier soit porté par la concession et que le risque financier sur ces comptes spéciaux reste chez le ministère aujourd'hui ?

DS : En fait, il y avait deux raisons. Aujourd'hui, si on prend, on fait le zoom un peu sur le compte spécial désamiantage. Maintenant, tu as commencé à avoir un peu de l'expérience là-

dessus. Pour désamianter, il y a tout un processus à mettre en place, le diagnostic, les tests, les essais, etc. Et donc **ce cout, il pouvait évoluer d'un facteur de 1 à 10. C'est-à-dire, c'est un coup, il aurait pu être de 50 millions sur ce projet-là. Tout comme de 500 millions voire de plus que ça**, parce qu'au moment de la remise de l'offre, lorsqu'on a commencé à identifier ce risque-là, on s'est rendu compte que les dépenses liées au désamiantage et la dépollution, c'est des montants qui peuvent être très importants, c'est-à-dire de l'ordre de plusieurs centaines de millions. Donc, on a quand même argumenté auprès des ministères, indiquant que nous, on ne pouvait pas prendre ça, parce que déjà, **on ne connaît pas l'état des lieux**. Nous, **on a remis une offre sur un parc qu'on ne connaissait pas**. Et donc, il était sensible à ce premier argument, ça prend beaucoup de temps, c'est beaucoup plus facile de le décrire aujourd'hui, mais ça prend beaucoup plus de temps. Mais la deuxième, la deuxième raison, c'est que, **si on n'avait pas fait ça, on aurait introduit un levier, un biais dans la compétition**. C'est-à-dire, on serait parti sur, ok, on verra le moment venu, combien ça coûte la dépollution et on vient de revoir le client. Et donc, on prend dans notre modèle financier une hypothèse de coûts de 10 millions, versus, là-ci, qui aura pris 500 millions, on aurait gagné. Comme bien même, ce n'est pas vrai. Comme bien même, si ça coûte 500 millions, on ira voir le client pour lui dire qu'il y a quand même 500 millions qui manquent. Donc, ce qu'on a argumenté auprès du client, on lui a dit d'abord, **c'est un risque qu'on ne sait pas maîtriser, qu'on ne sait pas chiffrer**, enfin, on ne sait pas évaluer. Mais c'est un risque qui apporte un biais énorme à la compétition. Donc, pour être juste vis-à-vis des soumissionnaires, il faut que vous le preniez un, parce que c'est quelque chose qu'on ne maîtrise pas, et puis deux, si vous ne le prenez pas, **il y a quand même un levier assez important qui va biaiser la compétition**.

GD : Et du coup, aujourd'hui, le fait d'exclure ce risque financier dans le modèle de la concession commence à jouer un peu sur les équilibres économiques du contrat. Je m'explique, est-ce qu'aujourd'hui, ça a un impact direct ou indirect sur ton modèle financier? Et est-ce que aussi, t'as une grosse différence, le fait que le désamiantage ne soient pas dans ton modèle financier, surtout ce qui va être des indicateurs financiers au niveau de la concession aujourd'hui?

DS : Aujourd'hui, si tu veux, contractuellement, il y a un fonctionnement des comptes spéciaux. C'est-à-dire, dans un premier temps, on a défini plusieurs enveloppes de couts, ou il y a ces coups qu'on ne s'est pas identifiés, qu'on ne s'est pas éveillés à l'offre, tu les connais, il y a un coup d'inventaire, les pollutions, les amis impact. Le contrat, il dit que dans un premier temps, vous mettez ces coups dans le modèle financier. Et si jamais, **si jamais sur un compte, on a un déficit, vous pouvez piocher l'argent qui se trouve dans un autre compte spécial**. Donc, on a mis en place contractuellement, comme je te l'ai dit tout à l'heure, on a atteint le risque contractuellement en disant que voilà, si le compte spécial de deux amis impact n'est pas suffisant, on va aller piocher dans le compte les travaux des logements spéciaux parce que peut-être qu'on ne l'avait pas concerné. C'est un premier, il y a la fongibilité. D'abord, il y a la dotation des comptes. Deuxième niveau, il y a la fongibilité des comptes. Troisième niveau, le clien dit, aussi contractuel, **si jamais la fongibilité ne permet pas de résoudre les coûts supplémentaires, à ce moment, le client, il effectue un paiement direct du ministère vers le concessionnaire**. Donc, en fait, **je ne peux pas, au moment de la finalisation du modèle financier, intégrer une donnée que je ne sais pas**. Donc, ce que je fais, c'est que dans le modèle financier de bouclage, moi, j'intègre les enveloppes de coûts et je prends une hypothèse de dépenses par rapport à ces coûts. Maintenant, ce que tu peux me dire financièrement, est-ce qu'il n'y a pas un risque de les dépenser plus rapidement que ce que tu avais imaginé à l'époque ? Oui, c'est possible. Si ça devait arriver, je dois prouver d'autres coûts que je retarderai. Peut-être, je prendrai 30 jours supplémentaires pour payer une nove construction, ou 60 jours

supplémentaires pour nous payer une nouvelle gestion. Mais ça, si tu veux, c'est le travail de tous les jours de vis-à-vis pour optimiser cette résolution et s'assurer qu'il n'y ait pas un problème de liquidité sur son projet-là. Donc, dans le modèle financier, j'ai obligé de prendre ce qu'il y avait dans le contrat et parce que je sais que si jamais des montants ne suffisaient pas, le client, il passait la main à la poche et il va nous payer le manque.

GD : Ok, c'est très clair. Du coup, le fait aussi de piloter un peu cette partie financière, un peu à part du contrat, c'est pas verrouillé. Évidemment, ça demande un peu plus de travail, on va dire, après, plutôt qu'en avant.

DS : Oui, c'est ça. Ça demande beaucoup de travail.

GD : Et du coup, d'après toi, quelle est la charge que ce soit en temps, en ressources, en complexité qui est induite par cette gestion, justement, un peu des comptes spéciaux hors périmètres financiers ?

DS : En fait, on savait que la gestion de ces comptes spéciaux nécessitait des équivalents ETP, c'est-à-dire. Et là, au moment de mettre en place l'organisation de la société de projet, nous, on a considéré qu'il y a une, deux personnes qui vont s'en charger de nom pour le suivi financier, opérationnel de ces comptes spéciaux. Donc, ça a été pris en compte. Par contre, ce qui n'a pas été pris en compte, c'est que si jamais les comptes spéciaux, ils sont la dotation des comptes spéciaux aujourd'hui dans le modèle financier, elle est déconnante par rapport à la réalité, que je te donne un exemple, on a pris 50 millions pour le désamiantage alors que c'est un milliard, et bien forcément, forcément, **il y aura un décalage entre les ressources qui ont été imaginées à l'époque de l'offre, nécessaires pour traiter la gestion de ces comptes spéciaux versus la réalité.** Mais, si ça devait arriver, ce qui n'est pas aujourd'hui le cas, si ça devait arriver, je prendrai en compte financièrement le coût de ces ressources supplémentaires et je les réintègre dans les comptes spéciaux. C'est-à-dire, l'amiante qui va coûter un milliard au lieu de 50 millions, ça va me demander 3 mecs en plus pour faire de la gestion au niveau de la société nove, et bien, ces 3 mecs en plus qui vont coûter 200 kilos par an, et bien, je vais les re-affecter dans le compte spécial et je te dis, on revient, voilà. Ça, c'est le coût des amortages de 100 millions plus de 100 millions parce que j'ai besoin de 3 mecs supplémentaires pour faire le traitement de ces comptes spéciaux.

GD : C'est clair. Et du coup, avec ton recul un peu général aussi sur la concession, qu'est-ce que tu penses un peu de cette approche justement de comptes spéciaux qui peut être plus haute, je veux dire, plus tard ? C'est un risque financier qui est à la main du ministère et qui génère certainement d'autres risques pour le concessionnaire. Est-ce que tu penses que ça a généré plus de frictions ou de coûts que si on avait eu par exemple toutes les données à l'appel d'offre et qu'on avait pu verrouiller à l'époque le désamiantage ?

DS : Oui. En fait, le mécanisme des comptes spéciaux, c'est un nouveau mécanisme. C'est pas un mécanisme qui existe au sein de la concession. Il a été imaginé par l'équipe du ministère et l'équipe du soumissionnaire, c'est-à-dire Eiffage. Il a été imaginé pour répondre à une problématique. Mais ça ne veut pas dire que sur les autres concessions, il n'y avait pas les mêmes sujets. Enfin, sur les autres concessions de type autoroute, on peut faire une concession autoroutière et tomber sur un site archéologique sur 50 km de tracé et c'est la même problématique.

Donc, le problème de ces alés existe depuis la nuit des temps sur les concessions. Mais c'était

traité autrement. Avant, ça peut être le cas sur d'autres concessions, c'est traité par ce qu'on appelle les causes légitimes. Est-ce que ça ne te parle pas du tout ?

GD : C'est que, tu m'arrêtes si je dis des bêtises, mais on ne sait pas s'il y en aura, mais on met une clause que si, au cas où on a ce tel sujet, on peut ramener à négocier le contrat.

DS : on se donne à une clause de rendez-vous, mais pas pour négocier tout le contrat, pour négocier juste ce que c'est qui est lié à cette aléa qui n'est pas sous la responsabilité de la société concédante. Donc, si tu veux, les aléas des projets existent depuis toujours. Ils étaient traités par un autre mécanisme sur les autres concessions et puis, sur CEGELOG, c'est traité par un nouveau mécanisme. Est-ce qu'avec du recul, c'est bien ? Moi, **je pense qu'on gagne du temps avec ce nouveau mécanisme parce qu'on n'est pas obligé de renégocier, si tu veux, de l'immensité du projet et de l'immensité des tâches** sur lesquelles on peut avoir des pensées sur un concession. On n'aurait pas pu aller voir le ministère tous les quatre matins, on lui dit "bon, on va sortir un avant", "bon, changer ceci, il faut sortir un avant". Donc effectivement, compte tenu de la tête du projet et de sa complexité, cette solution des comptes spéciaux, pour moi, est judicieuse, en termes de rapidité. Compte tenu d'enveloppe budgétaire, je pense qu'aussi, elle apporte une valeur ajoutée parce que de l'argent, il existe déjà au sein du ministère des Armées et il n'a pas à aller chercher une enveloppe budgétaire supplémentaire pour payer ses concessions. Ce qui se passe sur les autres concessions. On a une fluidité dans le traitement, c'est-à-dire, il n'y a pas un étonnement à chaque fois qu'on vient avec une question sur la dépollution, une question sur les logements spéciaux, etc. Et puis, si tu veux, les comptes spéciaux, en général, ça permet aussi, c'est vertueux, parce que ça permet de faire des travaux supplémentaires au projet sur les enveloppes qui n'ont pas été consommés, je m'explique. Toi, tu connais les comptes spéciaux faits particuliers qui sont liés à nos comptes spéciaux, mais il y a des comptes spéciaux que tu ne connais pas de type compte spécial, ajustement, ou compte spécial des indexations. Le compte spécial des indexations, c'est très simple. Le compte spécial des indexations, c'est pour payer les écarts d'indexations entre ce qui a été théorique et le réel. Mais par exemple, le compte d'ajustement, ce que tu ne connais pas, c'est un compte qui capte toutes les économies du projet, que ce soit des économies de TVA, parce qu'on fait des travaux de rénovation. Parce que on a changé un peu le programme, ceci-là. Il capte toutes ces économies, il les garde dans une poche à être utilisée par le client plus tard sur le projet. C'est défini tel qu'elle est contractuellement. Donc ce qui veut dire qu'il apporte une valeur ajoutée que tu ne trouves pas dans les causes légitimes par ailleurs, c'est-à-dire **cette flexibilité pour utiliser ce qui n'a pas été dépensé pour le projet et pour améliorer encore la qualité** ou augmenter le nombre de logements. C'est un outil avec un peu de prudence, parce qu'il ne faut pas qu'on sorte de l'épure du contrat. Parce que si ces comptes spéciaux représentent 70% des travaux sur le contrat, le contrat peut être attaqué par nos concurrents. Il faut que ça reste dans un limite relativement bas pour que le contrat ne soit pas requalifié comme un autre contrat qui est passé sans appel d'offre, selon la commande publique, etc. Donc oui, moi pour moi c'est un sujet qui est très intéressant, qui a nécessité beaucoup d'efforts et qui nécessite encore beaucoup d'efforts parce que étant donné que ce sont des comptes spéciaux qui ont été créés spécialement pour cette concession, le traitement comptable n'existe pas. Donc on a aussi été obligé de mettre en place un traitement comptable avec nos commissaires en compte pour la prise en compte de ces comptes spéciaux parce que c'est quelque chose qui n'existe ni même pas. Donc ça nécessite beaucoup d'efforts mais aussi ça apporte les valeurs résultées que j'ai mentionnées tout à l'heure.

GD : Ok mais c'est vraiment super intéressant. Donc là on parlait un petit peu ces coûts aussi qui peuvent être générés par ces comptes spéciaux mais il y a aussi un aspect qui est plutôt intéressant, c'est la relation avec la personne publique et le concessionnaire. Et moi j'aurais

quelques questions sur ce sujet là en particulier. Toi de ton point de vue, comment la relation un peu avec la personne publique elle a évolué au fur et à mesure justement de la pelle d'oeuvre, de la signature du contrat, qu'on a commencé à mettre le doigt dans les travaux de comptes spéciaux, on a commencé à consommer ces comptes spéciaux et est-ce que t'as perçu aujourd'hui une logique, on va dire, plutôt collaborative ou alors des tensions qui peuvent commencer à apparaître justement sur notamment la responsabilité des coûts de qui portent les couches ?

DS : Je vais commencer par la fin c'est à dire la responsabilité de ces coûts là c'est défini contractuellement comme étant sur la responsabilité du ministère. Je ne te cache pas que on a fait très attention au sein de NOVE parce qu'en face de nous on avait quand même des gens très intelligents qui essayaient dès que l'occasion se présentait de changer si tu veux ce profil de risk c'est à dire de nous demander, de nous engager sur un montant, de nous engager. Et nous on a été très très très prudent dans l'approche **en me disant toujours aux clients non, nous on pense, on estime, on suppose, mais les vrais chiffres seront les vrais chiffres, ça sera toujours sur votre responsabilité.** Donc il y a eu un travail intellectuel et de prudence d'ailleurs qui était permanent au sein des équipes de NOVE pour nous assurer que dans aucun compte rendu, dans aucun réunion, il y a un engagement, il y a un mec qui est une de toutes nos parades du territoire qui dit bon bah, nous les consommations par exemple sur la rénovation de ces logements spéciaux c'est 10 000 euros, moi je m'engage là dessus. On a fait super attention là dessus parce que c'était assez plier le jeu, donc ça c'était le premier point. Deuxième point, est-ce qu'il y a eu un rapport d'étonnement du client parce qu'on utilise ces consommations, c'était la règle du jeu dès le début, c'est-à-dire dès le début, on savait qu'il y avait des particularités du parc domanial qu'on ne connaissait pas, c'est-à-dire qu'on sait pas l'état du parc et donc c'est tout à fait justifié d'avoir recours à ces comptes spéciaux. Et donc l'utilisation de cet outil là n'a pas provoqué le drame, on n'a pas été mal vu ou quoi que ce soit parce qu'il a été pensé dans cet objectif là. Ensuite, est-ce qu'on a eu des frictions, est-ce qu'on a eu des difficultés? Oui, on a quelques difficultés à vous confier par exemple parce que le processus est le suivant, c'est-à-dire sûrement qu'on a une dépense sur la compte spéciale, tu connais très bien, il faut qu'on présente un devis, il faut qu'on argumente le devis, etc. Je pense que étant confronté à une équipe centrale qui est relativement réduite, on a une sorte de difficulté dans les délais de traitement de la part du ministère qui fait qu'on n'a pas d'inquiétude particulière par rapport à l'opinion, ou pas des approbations de devis, mais c'est juste que l'équipe en place n'est pas suffisamment dimensionnée pour répondre à l'intégralité de ces devis dans les temps, donc aujourd'hui il y a un sujet, mais c'est normal, c'est-à-dire dans tous les projets égales de difficulté, le sujet étant le traitement dans les délais des comptes spécial, quand bien même, on a été assez prudent dans le pilotage contractuel, et on avait mis dans le contrat qu'aussi jamais il y a retard de validation du client au-delà de 15 jours, il y a une validation tacite, c'est-à-dire si tu veux, c'est un peu l'argumentaire qu'on utilise quand on est dormant au mur, on tient toujours à avoir une bonne relation avec le client partout des moyens possibles, donc on essaie de l'utiliser au minimum, mais contractuellement on est quand même backé sur ce sujet-là.

GD : Ok, c'est clair, et justement, tout ce qu'on s'est dit là, c'est que ça reflète quand même une certaine, on va dire, un complétude du contrat, mais qui est volontaire aussi, pour pouvoir traiter ces sujets. Est-ce que tu trouves qu'au moment justement de la mise en place du contrat, aujourd'hui on avait plus ou moins une forte asymétrie d'information entre la personne publique et le concessionnaire, je pense notamment sur l'état du patrimoine, et est-ce que tu penses justement que ce bien un peu d'information ou même d'interprétation, il a pu compliquer

justement des fois certains aspects de la gestion exposé du coût, donc après la signature du contrat ?

DS : Je ne pense pas qu'on avait une asymétrie, je pense que le niveau d'information était le même, un autre niveau est celui de l'équipe qui était en charge de l'offre au niveau du client, parce que je ne pense pas qu'il cachait la copie, je pense juste qu'il n'avait pas l'information, tout simplement, et c'est complètement compréhensible, étant donné le nombre assez important de logements qu'on a dans ce parc, c'est-à-dire on avait l'option que le détail de chaque logement était quelque chose d'impossible à avoir parce que ça n'existait pas, et donc c'est normal qu'on ait pas eu toutes les informations, et encore une fois on a fait le mieux avec les informations qu'on a. Ensuite, ce qu'il faut savoir c'est que dans ce type de contrat, normalement dans une concession, en fait le client est chargé il est assez clair sur le besoin du client, je te donne un exemple, le besoin du client c'est d'avoir une autre route qui passe de A à B, ou la rénovation d'un parc dominiacal, plus la construction du premier logement, mais dans ce type de contrat, en particulier, le client ne doit pas préciser exactement ce qu'il attend pour chaque logement, c'est-à-dire il doit nous laisser, nous-mêmes, nous débrouiller pour mettre en place un outil industriel qui va générer le loyer, et si ça tout dit industriel, qui répond à leurs besoins et à leurs demandes initiales dès le début, mais c'est à nous de le concevoir, c'est à nous de refaire la conception, nous lorsqu'on a reçu les logements de la construction neuve, on avait 3-4 parmi les PC qui ont été déposés par l'État, mais le reste c'est à nous de les faire, c'est-à-dire c'est à nous aussi de trouver des solutions, et c'est ce qui fait que cet outil, qui est des concessions ou des contrats concessifs, peuvent apporter une vraie valeur ajoutée aux entités publiques qui l'utilisent, parce que ça leur permet aussi de se décharger d'une partie du boulot et d'aller plus vite, parce qu'on est des plus sachants à faire ça, et donc, à symétrie, non, et c'est l'objet principal de la concession, c'est-à-dire c'est à nous de faire la conception, c'est à nous de trouver des solutions, comme bien même, pour générer le meilleur loyer, et pour répondre à ce qui est demandé dans le cas des charges du plaisir.

GD : Super, ok, bah écoute, je vais commencer à conclure doucement, pas de t'embêter plus longtemps. Aujourd'hui, cette expérience toi, est-ce que ça t'amène du coup à recommander que ce soit une approche différente sur le projet ? On apparaît par exemple des comptes spéciaux, tu disais que c'était un nouveau mécanisme qui est pas mal pour gagner du temps, est-ce qu'aujourd'hui, toi, si c'était à refaire, tu refais exactement la même chose, ou est-ce que peut-être tu ferais, on va dire une sorte de modèle hybride avec une partie des comptes spéciaux comme aujourd'hui, mais certaines parties qui seraient verrouillées dès le contrat, je pense notamment par exemple à tout ce qui peut être la conception en amont, ou des choses comme ça, et est-ce que d'après toi, il existe un peu un juste équilibre entre eux, bah sécuriser le périmètre le plus en amont au niveau du contrat, et aussi accepter un certain flou contractuel, pour pouvoir justement le piloter beaucoup plus d'aléas plus tard ?

DS : Écoute moi, moi je... la gestion des comptes spéciaux c'est une gestion qui nécessite beaucoup d'efforts en réalité, moi j'ai envie de te dire, c'est pas quelque chose à mettre en place du façon automatique, des concessions c'est quelque chose qui existait depuis des dizaines et des centaines d'années, donc ça a bien existé, on a réussi à faire beaucoup de choses avec, avec l'ancien modèle, le nouveau modèle, on est en train de le tester aujourd'hui, pour moi il est valide, mais il répond à une problématique bien particulière du ministère des Armées, c'est-à-dire aujourd'hui, on a mis en place encore un point de part la complexité du projet, et quand je dis complexité, c'est aussi la taille, la taille elle joue beaucoup, c'est-à-dire on n'est pas en train de mettre en place pour une concession, pour la construction d'un hôpital, ça n'aurait fait aucun sens, mais pour en rénover 10 000 logements qu'on ne menait pas aujourd'hui, ça fait du sens.

Moi je pense qu'il faut quand même voir si au bout de la phase de transition, on a réussi le Paris c'est-à-dire, le mécanisme qui a été pensé à réfléchir, quelque part il a posé pour les raisons que j'ai évoquées tout à l'heure, notamment par rapport à la synchronisation du budget pour le ministère, il a fait des premiers, je ne pense pas que ça doit constater enfin son hôpital, sur d'autres projets complexes. Ensuite, c'était quoi la deuxième partie de ta question, pardon ?

GD : La deuxième partie du coup c'est aujourd'hui, si c'est à refaire, est-ce que tu ferais un peu la même chose, ou alors peut-être un hybride entre ce qu'on peut avoir habitué de voir en concession ?

DS : Encore une fois, il faut faire une matrice de décision, c'est-à-dire, on sait pas, il y a un problème du budget ou pas, on dit qu'une deuxième case. Effectivement, cette arbre de décision va faire que, soit on se dérive vers une solution, soit vers une autre, soit vers quelque chose d'hybride, mais encore une fois, ça doit être tiré par le profil du contrat et non pas l'advers.

GD : C'est très clair, bah écoute, j'en ai fini, j'ai fait le tour à peu près de tous mes sujets.

Liste des thèmes empiriques et couleurs associées

Domaines non couverts par le concessionnaire

Manque de données techniques

Egalité des concurrents

Future non prévisible

Souplesse du contrat

Objectif prévu au contrat mais pas la méthodologie

Impossibilité technique de gérer hors contrat

changement d'interlocuteurs

Interview Brut EH

GD : Est-ce que tu veux aussi, parce qu'aujourd'hui, le mémoire, je précise, il est confidentiel, du moins, évidemment. Oui, oui. Et si tu veux être anonymisé, anonymisé, pas de problème, je suis juste de me le dire.

EH : Oui, oui, fais de l'anonyme, parce que comme c'est le ministère des Armées.

GD : Donc d'abord, est-ce que tu peux te présenter un peu brièvement, que ce soit aujourd'hui ton poste au sein de NOVE, vu combien de temps, du coup, tu le gères, est-ce que tu étais là en phase d'appel d'offre ou à quel point tu étais au courant du sujet, et puis ton expérience générale aujourd'hui.

EH : Alors pour commencer moi je suis sur le projet de NOVE depuis le début, je suis arrivé dès le début de la phase d'appel d'offre, même pour la pré-qualification, et donc j'ai participé à tout l'appel d'offre et à toute la négociation du contrat, et puis au lancement de l'opération parce que j'ai fait le choix de faire l'offre et de suivre le projet, il y a des personnes qui ne le font pas, qui préfèrent faire des offres et qui préfèrent ne pas suivre le contrat. Et donc moi je travaille sur le projet CEGELOG maintenant depuis 2019, donc ça fait plus de 5 ans, bientôt 6, même si on compte que la première année, c'est une demi année on va dire, et dedans, donc j'étais responsable avec JN de l'offre pour le groupe EIFFAGE et avec JP pour le groupe ARCADE, et chez NOVE, donc depuis le début j'ai deux postes, j'ai un poste qui est la direction du pilotage du contrat, un pilotage contractuel, et un deuxième poste qui est la direction territoriale Île-de-France qui est une poste plus opérationnelle, maîtrise d'ouvrage représentant de NOVE sur le territoire d'Île-de-France, donc ce sont deux postes, un qui est beaucoup plus transversal, pilotage contractuel qui est l'ensemble des sujets et l'ensemble du territoire et un autre qui est territorial. Mon expérience chez EIFFAGE, elle est dans le monde des concessions puisque j'aurais fait toute ma carrière dans le monde des concessions chez EIFFAGE, j'ai fait des autoroutes, j'ai fait du bâtiment, j'ai fait la grande Arche de la défense, je ne t'apprends rien, et j'ai fait, donc les prisons c'était le premier contrat de partenariat à grande échelle qui était signé, donc on a un petit peu défloré le sujet et CEGELOG c'est le premier contrat de concession pour des logements, donc là c'est pareil, c'est une nouveauté dans le monde de la construction puisque jusqu'à présent il n'y avait jamais eu ce type de contrat, donc avec un risque de recette transférée aux concessionnaires ce qui bien sûr est totalement différent de la promotion immobilière, parce que la promotion immobilière, tes promoteurs ensuite tu vends et ensuite tu n'entends plus parler là, nous sommes là pour 35 ans, donc je le dis parce que la confusion a été faite par certains.

GD : Ok, du coup étant donné que tu as vu vraiment le contrat un peu de AZ depuis le début jusqu'à où on en est arrivé, même après les renégociations du contrat, l'un des sujets identifiés en particulier porte surtout ce qui était compte spéciaux, qui sont un peu spécifiques justement on l'a vu dans le contrat, qui ne sont pas au global et forfaitaire mais qui sont du coup sur des comptes qui sont dotés, qui seront dépensés au fur et à mesure à épreuve de facturation. Pourquoi est-ce qu'aujourd'hui ce choix-là a été fait dans le contrat initial aujourd'hui, est-ce que c'est une décision que ce soit stratégique, financière ou juridique, quels sont les éléments qu'on a amenés à ça et aujourd'hui cette volonté d'exclusion on va dire entre guillemets du contrat initial et du global et forfaitaire, est-ce qu'elle vient du ministère ou vient du concessionnaire ou alors c'est un consortium justement au moment des négociations ?

EH : **Alors la notion de compte spécial a été inventée par le ministère, c'est lui qui l'a proposé dès le départ pour couvrir des domaines que le concessionnaire ne pouvait pas couvrir.** Alors il y a plusieurs, on peut couvrir plusieurs sujets avec les comptes spéciaux parce qu'ils sont de nature très différentes. Je vais prendre un premier cas de compte spécial qui a été proposé par le ministère, c'est le compte spécial inventaire. Donc c'était un des comptes spéciaux qui avait été proposé par le ministère, pourquoi ? Parce que **le ministère ne pouvait pas fournir tous les éléments techniques des logements du contrat.** Il y avait 8000 logements sur toute la France et **il n'avait pas tous les éléments à transmettre au concessionnaire lors de l'appel d'offre pour qu'ils puissent s'engager de manière forfaitaire.** Et la deuxième chose, c'est qu'un des concurrents, c'était CDC Habitat, était le gestionnaire sortant. Donc lui il y avait ses informations, donc il y avait une distorsion de concurrence et cette distorsion de concurrence a fait que le ministère a introduit dans le contrat cette notion d'inventaire et **cette notion d'inventaire qui était prévue sur les 8 premiers mois de l'année, devait permettre au concessionnaire, si ce n'était pas le sortant, de prendre connaissance du pare et de s'assurer avec le ministère qu'il n'y avait pas de gros écarts par rapport aux hypothèses qui avaient pu prendre le concessionnaire dans son offre. Donc c'était vraiment, je dirais, pour une remise à niveau des concurrents sur les mêmes données.** Donc ça c'est le premier point. Ensuite il y a eu un deuxième type de compte spécial, c'est pour les données non quantifiables par le concessionnaire, typiquement le compte spécial amiantes. Donc lors de la phase d'appel d'offre, le ministère a essayé de savoir pour dimensionner ce compte amiantes, quel pouvait être le budget du compte amiantes et en fonction des dispositions que l'on prend ou les options que l'on prend, toi qui as connu la grande arche, tu sais ce que c'est, si on fait du désamiantage total ça coûte très cher et surtout ça nécessite de vider complètement l'immeuble. Donc il a été, du coup, le ministère a choisi une autre méthode, mais même avec cette autre méthode, le recouvrement, quand c'est possible, il restait un sujet de quantification de l'amiante. Donc le risque amiantes quelque part est resté chez le ministère pour que tout le monde mette le même montant de provisions pour l'amiante et qu'un candidat ne puisse pas être éliminé parce qu'il aura mis plus ou moins d'amiante et même si on nous avait demandé de prendre le risque amiantes, EIFFAGE ne l'aurait pas pris parce qu'on sait que ça peut mener dans des coûts totalement disproportionnés avec l'amiante.

GD : Mais il y avait vraiment un manque de données sur l'amiante ?

EH : Oui, **c'est trop diffus et même sur un bâtiment, même sur un bâtiment que l'on connaît, c'est difficile de prendre un risque amiantes.** On le prend parfois, mais dans ce cas-là il faut être sûr d'avoir des moyens dedans. Le troisième type de compte spécial qui est arrivé sont des comptes spéciaux financiers, typiquement la désindexation, pourquoi ? Parce que **Nové a dit qu'il était impossible de prendre sur 10 ans pendant la période de construction le risque d'indexation. On sait faire des prix forfaitaires et non révisibles sur des périodes**

de travaux de deux ans, mais sur 10 ans, NOVE, ne sait pas le faire. En phase d'exploitation, ça aurait été moins gênant parce que s'il y a indexation des charges, on peut imaginer qu'il y a aussi indexation des loyers, mais par sur la construction, Nové construction n'a pas d'autre revenu que celui du contrat. Et s'il fait un prix forfaitaire, **si les prix montent et qu'il n'y a pas d'ajustement possible, il n'a pas de moyens de contrepartie.** Donc il y a un compte de désindexation qui a été prévu et c'est un compte spécial pour mettre le risque ministère au-delà des 1,5 %.

GD : C'est clair. Ok, si on fait un petit zoom un petit peu sur la partie compte spécial type desamiantages. Aujourd'hui, est-ce que d'après toi, dans ta vision justement depuis le début, le fait justement de passer sur cette mécanique a permis effectivement de retirer du risque. C'est ce que je comprends tout de suite parce qu'on a laissé du risque chez le ministère. Et le fait d'utiliser cette mécanique, aussi qu'elles soient les nouveaux risques qu'aurait pu aujourd'hui émerger, je pense notamment pour être très direct sur les risques planning aujourd'hui qui peuvent arriver en ayant toujours une main du ministère après les projets sans lancer, etc.

EH : Alors c'est pour l'avoir vécu sur la grande arche le risque amiante et un risque majeur et effectivement il y a deux notions, il y a le coût du traitement de l'amiante et le coût d'un dérapage de planning, que ce soit d'un coût de frais généraux d'encadrement de chantier, etc. ou que ce soit un risque financier puisque dans ce type de contrat on se doit de respecter les échéances financières parce que si le financement tombe, ça peut coûter beaucoup beaucoup plus d'argent que le fait générateur. Donc mon avis est que pour **un cadre comme l'amiante de toute manière il est difficile d'écrire les choses parfaitement parce qu'on ne sait pas dire où on va trouver l'amiante, combien on va en trouver et quelle solution on va pouvoir trouver pour y palier.** Donc il y a deux sujets, le premier sujet c'est effectivement le coût de l'amiante, le deuxième c'est la validation par le ministère du coût de l'amiante si il s'aperçoit qu'il n'a pas assez provisionné pour couvrir ce risque-là. Et notre travail c'est de prévenir le ministère le plus en amont possible des risques de dépassement pour qu'il prenne les dispositions pour trouver un financement. Ça reste de sa responsabilité. Nové sera toujours se défendre des préjudices de planning et autres, l'expérience le montre, c'est documenté, c'est incontestable, ça peut prendre du temps et c'est vrai que des groupes comme EIFFAGE et ARCADE sont capables je dirais quelque part d'amortir certains coups parce que nous savons que nous récupérons auprès des ministères les écarts plus tard ou selon d'autres conditions. **Le contrat de concession à cet avantage c'est que ça amène une certaine souplesse, on n'est pas à réclamer au premier euro mais on peut mixer des moyens de compensation.** Mais effectivement t'as raison de le dire, **le risque amiante n'est pas complètement évacué** puisque le risque planning est plus difficile à justifier que le risque seulement avec un peu d'expérience on arrive quand même à anticiper certains éléments.

GD : Et justement si on rentre un peu plus dans le détail sur la partie contrat aujourd'hui, quels sont les mécanismes d'ajustement qui ont pu être mis en place justement ou de sécurisation par rapport à ce sujet d'amiante et comment les responsabilités ont été clairement définies entre eux à qui fait quoi au moment où on présenterait justement les biais de l'amiante.

EH : Alors au sein, alors je ne rentre pas dans le détail entre Nové et Nové Construction, je vais parler de Nové, c'est ministère, donc sur l'amiante c'est un sujet, il y a un petit sujet technique, c'est vrai que Nové dans le cas présent, **Nové n'a pas les droits réels sur les bâtiments existants, ce qui n'était pas le cas d'autre projet, de la grande arche, mais il y a un petit peu un flou sur savoir à qui appartient l'amiante.** Est-ce qu'elle appartient aux propriétaires ou est-ce qu'elle appartient à celui qui touche ? Voilà, donc en fait on met en place le même

dispositif pour traiter l'amiante que si on était propriétaire, donc on a tout tracé, et j'ai oublié le reste de la question. Sur les mécanismes d'ajustement, on a un compte spécial amiante, si il est dépassé, il existe plusieurs comptes spéciaux dans le contrat, **donc on peut faire de la fongibilité entre comptes spéciaux, et si l'ensemble des comptes spéciaux n'est pas suffisant pour l'ensemble des postes qui sont sujets à risque ministère, dans ce cas-là, le ministère a la possibilité d'abonder la subvention, ou d'abonder les comptes spéciaux,** justement on ne touche pas la subvention, ça reste à risque ministère, il abonde des comptes spéciaux comme il le veut, pour que la mécanique contractuelle soit respectée, ensuite on se frotte aux contraintes budgétaires du client, donc là encore, à nous d'amener toujours pas à pas les éléments pour que le ministère puisse anticiper, si tu demandes de l'argent au ministère, il va te dire non, si tu lui demandes de l'argent pour dans deux ans, il va réfléchir.

GD : C'est clair, c'est très clair, donc aujourd'hui, si on parle un petit peu justement du contrat initial sur la partie amiante, comment dans les faits ça a été contractualisé ? Dans le sens, aujourd'hui, les comptes spéciaux, on entend souvent que ça, chez nous les constructions ou chez nous, c'est un peu quand on a marché à bon de commande à part, mais comment c'est vraiment structuré dans le contrat, justement, pour ne pas être du global global et forfaitaire, et comment c'est défini sur cette partie-là, je pense ?

EH : L'architecture du contrat est très spécifique à ce projet, puisqu'il y a d'abord un contrat cadre entre NOVE et NOVE CONSTRUCTION, et puis ensuite, contrat par contrat, nous signons un contrat subsequent, et ce contrat subsequent, il est pour le projet, et ensuite, on signe des avenants à ce contrat subsequent, pour une fois que le projet est bien stabilisé, et on en signe également pour les comptes spéciaux un avenant, donc pour chaque sujet de compte spéciaux, on signe un avenant spécifique avec NOVE CONSTRUCTION, et cet avenant spécifique, il est signé sur la base des devis qui ont été validées avec le ministère. Donc le principe est, NOVE CONSTRUCTION présente les devis comptes spéciaux, ils sont présentés au ministère, le ministère les valide, et à partir de là, on peut enclencher la signature du contrat subsequent, et puis les opérations de désamiantage, ça c'est pour la théorie. Il appartient à NOVE, de voir s'il y a d'abord de gros risques financiers ou pas et s'il n'y a pas gros risques financiers, de voir quel est le plus gros risque pour NOVE CONSTRUCTION, d'attendre la signature, la validation du devis, ou entraîner un retard et des complications, ou d'anticiper une validation pour ce qu'on a peu de doute, et de débiter à risque. C'est une évolution actuelle des échanges avec le ministère, d'assouplir le principe, le mécanisme de validation des comptes spéciaux, en essayant de mettre des seuils ou des sujets sur lesquels le ministère n'aurait pas besoin de valider. Ensuite, il faut être responsable, parce qu'il ne faut pas user de cette méthode.

GD : Ok, c'est très clair, et du coup, c'est de gestion un peu hors contrat de l'amiante. Aujourd'hui, est-ce qu'en phase d'appel d'offre et de contractualisation, il y a des coûts supplémentaires qui ont été identifiés du fait de ce mécanisme, je prends par exemple au fait que si on va avoir un PSPTE qui va venir remodeler un peu le contrat, est-ce que tous les coûts associés aujourd'hui, ils avaient pu être quantifiés aujourd'hui ou pris en compte au moment de l'appel d'offre ?

EH : **Le premier élément de langage, il faut faire attention, ce n'est pas un traitement hors contrat, c'est dans le contrat,** parce que sinon, il ne faut surtout pas écrire ça parce que sinon, ça pourrait prêter à confusion, **c'est bien prévu contractuellement, c'est un traitement différencié, mais c'est bien prévu contractuellement.** La deuxième chose, au niveau de l'offre, on a bien sûr des approches beaucoup plus macro que lorsque l'on est dans l'opérationnel, donc on crée quelque part, on sait que l'on doit faire un PSPTE, on sait qu'il y aura des

ajustements de projet, on sait que ça pourra avoir un impact sur l'amiante ou pas en fonction des projets en amont, en amont au niveau de l'offre, il est très difficile de quantifier les impacts financiers de ces modifications, sachant que le PSPTE, l'objectif, c'est de rester dans l'équilibre financier du contrat, donc la démarche est un petit peu différente, c'est au cours de l'appel d'offre, on anticipe les grosses dépenses auxquelles on pourrait faire face, mais si c'est une modification, je dirais, à la surface équivalente, à l'immeuble équivalent, si on reste dans des choses raisonnables, il n'y a pas de provision spécifique à prévoir ormi quand même un petit peu d'encadrement pour faire le PSPTE pour faire toutes ces études, mais ça c'était bien prévu puisqu'on avait prévu l'encadrement nécessaire, et ensuite c'est toute l'ingénierie qui doit être mise en place par NOVE dans la gestion du contrat, c'est toujours de trouver des solutions, de proposer une modification qui ne perturbe pas l'équilibre économique du contrat.

GD : Ok, c'est très très clair, du coup aujourd'hui si on fait un petit feedback sur les avantages et les limites un peu du montage, quels avantages aujourd'hui tu as pu identifier justement sur cette mécanique des comptes spéciaux, qu'elles soient un petit peu mises à part d'un point de vu financier, que ce soit en termes de souplesse, ou alors aussi d'adaptation au ministère, on le sait que c'est peut-être un peu plus compliqué de le faire plus tard, mais c'est un avantage de le faire projet par projet et donc assez spécifique.

EH : La mise en place des comptes spéciaux c'est une très bonne solution, et honnêtement il est difficile d'en trouver une autre, sauf à dire que ses missions auraient pu être payées directement par le ministère, ou réalisées directement par le ministère, mais dans ce cas là on sortait du contrat, là pour le coup, et le ministère aurait été obligé de lancer des appels d'offres, donc avec tous les conséquences sur le calendrier que l'on peut imaginer, qu'on n'aurait pas fonctionné, et c'était un petit peu contraire à l'esprit de la concession, donc l'esprit de la concession c'est bien sûr de transférer les risques aux concessionnaires, et là le risque qui n'est pas transféré aux concessionnaires c'est juste le risque financier, donc le risque technique, le risque de réalisation, tout ce qui est réglementaire et bien transféré aux concessionnaires, il n'y a que le risque financier qui n'est pas transféré aux concessionnaires.

GD : ok et du coup au niveau des inconvénients, la difficulté que tu as pu rencontrer sur cette partie un peu contractuelle ?

EH : Alors la difficulté sur cette partie contractuelle c'est que c'est une nouveauté, ça n'a pas été, ça n'avait pas été utilisé dans d'autres contrats, et que le ministère n'était pas forcément bien préparé à cette notion de compte spéciaux vu que ceux qui les ont mis en oeuvre ne sont pas ceux qui gèrent le contrat aujourd'hui, donc il y a eu une période d'apprentissage, de travail avec ces comptes spéciaux du côté ministère et de notre côté nové également parce qu'il y a une notion de validation de devis et de factures, donc il a fallu mettre en oeuvre un processus de validation, rien n'était écrit au contrat et c'est vrai qu'on se heurte à un sujet très simple, c'est comment le ministère peut valider de devis s'il n'a pas de visibilité sur la ligne d'arrivée, à combien il va arriver, or c'est pas possible de le savoir au départ et si je parle brutalement ce n'est pas le problème de nové, mais si on fait cette réponse au ministère il dit bah moi je sais pas décider, en fait on se rend compte que les échanges au sein du ministère sont quand même très importants

GD : Je voulais te poser la question comment toi tu décrirais aujourd'hui la relation entre nové et ministère, je mets à part un nové construction aujourd'hui même s'il y a beaucoup d'échanges en direct ou même avec la personne publique en général pour le contrat CEGELOG, est-ce que tu trouves qu'il y a vraiment une relation de confiance qui a pu être établie avec certains

interlocuteurs et comment elle a évolué entre justement le tout début quand tu as pu voir peut-être avec d'autres interlocuteurs comment ça a évolué avec les interlocuteurs historiques et avec aussi les nouveaux interlocuteurs.

EH : **La chance que l'on a quand même sur ce projet c'est qu'il y a deux interlocuteurs historiques qui sont restés sur le projet qui était là pendant l'appel d'offre donc ça c'est important.** Dans les relations avec le ministère la confiance a été gagnée parce que nové est très transparent avec le ministère sur l'ensemble des problématiques qui se posent et également nové a toujours essayé de chercher des solutions que ce soit pour résoudre un problème nové ou que ce soit pour résoudre un problème ministère et l'intérêt de ce type de contrat pour une personne privée c'est de réussir avec son client on ne réussit pas contre son client on ne peut réussir qu'avec le client c'est un contrat où tout le monde peut gagner où tout le monde peut perdre mais il n'y en a pas un qui peut gagner et l'autre qui peut perdre ça peut pas marcher sinon le contrat le contrat peut pas fonctionner donc c'est quelque chose d'important et aujourd'hui le nové jusqu'à aujourd'hui nové a investi lourdement pour fournir les éléments au ministère que ce soit des tableaux de bord que ce soit des rapports financiers des notes diverses et variées quand il y a une problématique qu'elle soit technique ou financière ou contractuelle donc on a des rendez-vous mensuels avec le ministère à travers le comité de pilotage opérationnel et lors de ces comités de pilotage opérationnel on alimente le ministère avec un certain nombre de documents techniques ou financiers enfin avec des notes pour lui permettre de vraiment poser la problématique parce que il lui faut l'alimenter en élément documenté pour qu'il puisse en prendre connaissance et se positionner on ne peut pas arriver il n'est pas aussi nombreux que nové sur le sujet ils peuvent pas se positionner sans éléments donc on a on a structuré vraiment tout tous nos échanges avec le ministère et aujourd'hui je pense qu'il y a une mon avis personnel c'est qu'il y a une excellente collaboration entre le ministère et nové

GD : est-ce que tu penses aussi que le fait qu'il y a des enjeux que ce soit de délais de coûts toujours porté ministère ou lors de risques aussi qu'ont été transférés c'est pas justement une partie qui peut aujourd'hui on va dire soit amener des tensions ou alors une perte de confiance au niveau du client ?

EH : alors ça ça amène des tensions mais pas du fait de nové du fait qu'on s'approche des limites du budget des comptes spéciaux ça c'est c'est un fait les comptes spéciaux finalement ils correspondent à des devis et des factures qui sont qui sont réels donc ces devis et ces factures ne sont pas remis en cause par contre le ministère si je prends le compte le compte spécial des démolition le ministère peut estimer qu'on démolie beaucoup et qu'on n'est pas obligé de démolir autant et on dit oui mais c'est **c'est le commandant de la base de défense qui nous a demandé de démolir ou le TL qui nous a demandé de démolir et donc là on a pu s'affaire à des arbitrages internes ministère sur ce qu'ils veulent que l'on réalise ou pas par rapport au budget dont il dispose donc il y a une petite tension** qui est là et la deuxième petite tension qui peut exister c'est si Nové n'est pas capable d'expliquer clairement comment il a bâti ses dépenses de comptes spéciaux et si il a bâti clairement ses comptes de comptes spéciaux s'il y a un sujet financier alors le ministère sait répondre en disant oui il y a un sujet financier et donc s'il a les éléments il peut le régler en interne il est retrouvé les solutions financières qu'il faut et pour ça il faut le persuader donc c'est notre rôle de le persuader on peut pas simplement dire j'envoie un devis le ministère le refuse donc j'ai du retard c'est de la faute du ministère non ça marche pas comme ça faut envoyer le devis pour qu'il soit accepté mais c'est une mécanique assez nouvelle et sans doute le ministère n'était pas préparé à autant

de validation parce que le ministère veut tout valider veut tout contrôler il n'a pas les moyens humains de le faire.

GD : on arrive de toute façon sur la dernière question mais si on synthétise un petit peu tout ça quand on voit justement où c'était pas possible de tout mettre au contrat parce que il y avait trop de risques c'était non quantifiable à aujourd'hui est ce que d'après toi si tu devais imaginer un autre système est ce qu'il y aura un hybride qui pourrait exister aujourd'hui ?

EH : alors avec l'expérience on pourra peut-être, la personne publique, pourra peut-être trouver des solutions pour externaliser un petit peu plus le risque c'est à dire le mettre plus chez le concessionnaire et effectivement on pense souvent au tout ce qui est devis d'études et autres qui pourraient être plus mis à la charge du concessionnaire l'intérêt des comptes spéciaux en appel d'offres c'était pour le ministère de parquer ce sujet là pour avoir des offres comparables donc un des gros sujets du ministère c'était de dire je veux pas exclure une offre je vais pas exclure l'offre EIFFAGE par exemple parce qu'elle est beaucoup plus cher tout simplement parce que EIFFAGE aura pris une grosse provision d'amiante alors qu'une autre un autre un autre concurrent aura pris une plus faible provision d'amiante et à l'échelle du financement à l'échelle de l'investissement c'est pas neutre donc ça peut faire basculer ça peut faire basculer les offres assez assez facilement donc le ministère a quand même intérêt sur des sujets qui ne dépendent pas de lui et que de toute manière il va payer parce que s'il transfère le risque à la société concessionnaire la société concessionnaire va le mettre dans son budget et va le faire payer au ministère donc si tu dis je transfère le risque ambiante à nové nové par exemple aura mis mille dans son budget pour vraiment couvrir tous ces risques et le ministère ne pourra pas payer les milles parce que imagine ça avait été chiffré à un moment on allait presque on avait presque plus d'amiante que de coups de rénovation donc si l'amiante double le coup de rénovation et qu'on le met au départ finalement le ministère se retrouve avec un budget qui ne s'est pas financé et donc finalement ne retiendra pas à l'offre non pas parce qu'elle est mauvaise mais simplement parce qu'il ya un coup externalisé trop important donc l'intérêt du ministère c'était quand même de de rabaisser ce coup et une manière de rabaisser ce coup c'était de garder en partie le risque chez lui parce que lui avait la conviction connaissant ses logements que le risque que le coup pouvait être moins élevé mais c'est lui qui connaissait les logements donc c'est lui qui pouvait prendre qui pouvait prendre ce risque donc c'est c'est en fait rien n'est jamais gratuit rien n'est jamais gratuit il faut jamais l'oublier parce que c'est un petit peu on pense que quand on transfère le risque et bien finalement ça coûte moins cher non la personne qui va prendre le risque va quantifier ce risque et sur un projet à cette échelle aujourd'hui aujourd'hui en immobilier en immobilier le risque ambiante est un vrai risque quand il est chez le promoteur immobilier et des opérations capote parce que le budget est trop élevé sur le sujet ambiante

GD : ok mais écoute c'est très très clair merci beaucoup pour cet entretien et puis pour toutes les informations

Liste des thèmes empiriques et couleurs associées

Domaines non couverts par le concessionnaire

Manque de données techniques

Egalité des concurrents

Future non prévisible

Souplesse du contrat

Objectif prévu au contrat mais pas la méthodologie

Impossibilité technique de gérer hors contrat

changement d'interlocuteurs

Importance des relations humaines et gestion opérationnelle

Interview Brut H.L

GD : Du coup, si ça ne dérange pas, est-ce que tu peux bien t'enregistrer ? Ça me permettra de tout retranscrire et même chose si tu es anonymisé dans le mémoire

H.L : il n'y a aucun problème.

GD : Ok, alors, du coup, est-ce que tu pourrais commencer par te présenter, présenter ton rôle aussi, du coup, dans le suivi financier, que ce soit de nove construction ou même surtout sur les concessions en général ?

HL : Oui, je m'en présente, je suis arrivé chez EIFFAGE Concession à fin 2012, donc mon premier poste, c'est un poste de contrôleur de gestion des projets PPP, mais plutôt type bâtiment. C'est des projets universités, les hôpitaux, les prisons, les lycées, les collèges. Entre 2012 et 2015, et ensuite, à partir de fin 2015, début 2016, j'ai repris l'équipe de contrôle de gestion chez Concession, en tant qu'en responsable de contrôle de gestion. Et là, le périmètre est élargi un petit peu, il n'y a pas non seulement les projets bâtiments, ce que je vais citer tout à l'heure, et on a également des projets plutôt plusieurs types de contrats, des contrats DSP, des PPP, des concessions, et on a des contrats pour des réseaux au débit, pour le département. Et il y a bâtiment ou LGV, la ligne grand vitesse, construit par EIFFAGE, sous une forme de contrats PPP, et des autoroutes, en contrats de concessions. Et ensuite, à la fin 2018 et début 2019, le groupe EIFFAGE a fait une mission d'Audit en fait, d'Audit interne, à l'ensemble des branches, et on a constaté que la branche Concession, il n'y a pas de fonctions contrôle l'interne. Et puis à partir de là, on a confié en plus ma fonction contrôle de gestion une fonction contrôle l'interne. Donc en 2019, je suis passé directeur contrôle gestion et contrôle interne de la branche. à partir de l'année 2020, Concession et EIFFAGE, EIFFAGE Concession a vachement diversifié ses activités, pour en plus des activités que j'ai cité tout à l'heure, bâtiment au débit, ferroviaire, autoroute.

Et à partir de 2020, on a commencé à diversifier, avoir des projets, des aéroports, en fait, dans un aéroport, on a des métiers faisant intervenir plusieurs branches. Et on a commencé aussi à faire des projets ENR, énergies renouvelables, avec à la fois de croissance organique, des contrats de concession ou de BP, qu'on remporte à EIFFAGE et aussi par des croissances externes, des sociétés concessionnaires que EIFFAGE a achetés. Donc voilà, c'est un petit peu mon parcours de 12 ans, et puis après, depuis midi 2024, je suis muté chez la branche construction, et je suis arrivé chez NOVE Construction. Tu as aussi un projet, je dirais, un projet concession, mais le côté constructeur.

GD : Ok, quand tu étais chez concession, du coup, est-ce que tu as vu cette mise en place du contrat CEGELOG, avec ta vision concession, et comment cette mise en place du contrat, toi, tu l'as vu évoluer au fur et à mesure, entre les phases d'appel d'offre et puis ensuite, dans l'exécution ?

HL : c'est un peu différent, en fait, CEGELOG, c'est que de base, la fonction contrôle de gestion chez concession intervient pas, à part la gestion budgétaire et les frais de développement du personnel, sinon on intervient pas en phase AO. L'équipe contrôle de gestion intervient sur les projets, là, en fait, il y a deux systèmes de gestion chez EIFFAGE concession, soit c'est des projets qui sont gérés directement par le siège, donc, du coup, c'est mon ancien équipe et moi qui gère le projet, soit on constitue une filiale sur place dédiée, et du coup, il y aura une équipe, je dirais, presque autonome pour gérer le sujet, et du coup, derrière, je joue juste en rôle du siège, c'est-à-dire, je consolide des éléments financiers, je suis en support pour la mise en place des outils, et le cadre de CEGELOG, c'est quand même un très grand projet, c'était un très grand projet en phase AO donc, j'ai beaucoup entendu et suivi, comme tu l'as dit, assez long du projet en phase AO depuis 2019 jusqu'à 2021, l'attribution du projet, et je suis intervenu juste avant la signature, donc, de temps en temps, on me consulte pour des petits sujets plutôt en phase d'exécution parce que, dans le contrat, on écrit également des obligations, des engagements, notamment sur la partie administrative/finance, ou, de manière un peu plus large, entre le concédant et la société qui porte le projet, donc, on a posé des questions sur, à ce moment-là, sur, par exemple, la constitution, la société de projet, comment ça marche, le parc d'actionnaire, mais je n'interviens pas, entre guillemets, dans la rédaction ou la négociation de contrats de finances. Je participe à l'opération de levée de risques pour la signature, parce que, pour la signature du contrat, il y a l'ensemble des risques et des conditions préalables, en fait, à remplir le statut-là, c'est-à-dire, pour des sujets simples, tu peux avoir des statuts de société, des signataires, délégations de pouvoirs, de la personne qui va signer, et quand il s'agit de prendre des engagements en tant que l'actionnaire, par exemple, côté EIFFAGE, parce que dans le projet, il y a une participation, je dirais, financement de l'actionnaire EIFFAGE, comme un cadre, d'environ 60, 70 millions d'euros, que ça nécessite aussi une validation par le conseil d'administration d'EIFFAGE. Donc, voilà, ça fait partie des conditions préalables pour la signature du contrat. Je participe à la collecte de ces informations, de produits, la production et la collecte de ces documents, et ensuite, Nové est une filiale, donc, par défaut, elle doit être autonome, donc, j'ai participé, j'ai aidé, en fait, surtout au démarrage, et l'installation de l'équipe, en fait, sur place, ici, à côté d'EH, DS et JN.

GD : C'est clair. Ok, mais, écoute, merci pour un peu cette vue d'ensemble, si on rentre un peu plus dans le sujet, quand on voit aujourd'hui, nous, sur Nové Construction, sur Nové, sur CEGELOG en particulier, tout ce qui est compte spécial, en particulier, le désamiantage, financièrement, il est traité à part dans le contrat initial, c'est-à-dire que c'est pas une enveloppe qui est globale et forfaitaire. À ton avis, enfin, pourquoi t'as certains sujets comme ces types de travaux-là qui sont exclus, comme ça, sur ce projet en particulier, est-ce que c'est aussi une pratique fréquente qu'il existe dans les concessions, sur d'autres types de prestations ou d'autres risques aussi qui pourraient être identifiés, et d'après toi, aujourd'hui, quelles sont les critères qui peuvent amener, justement, en phase d'appel d'offre, à exclure certaines prestations comme ce qui a été fait sur cette partie ?

HL : Oui, en fait, je pense, **il y a une différence entre exclure et de prévoir, mais sans détail.** En fait, c'est plutôt le cas de CEGELOG, c'est qu'**on a prévu un sujet, mais comme tu l'as dit, en fait, on sait pas, on n'a pas de chiffrage en fait au démarrage.** Je pense que c'est pour plutôt deux raisons principales, hein, le premier c'est, et en particulier, le sujet amiante très

principalement pour les projets de rénovation, en fait. Et je pense que c'est pour deux raisons principales, le premier c'est le manque de temps, c'est-à-dire . . . je sais pas si c'est le bon terme, c'est la mise à disposition du projet, c'est-à-dire c'est un projet de concession, comme un projet PPP, c'est un projet pour une personne publique, en fait, pour une entité publique. Et entre le besoin et la réalisation de besoin, on n'a pas de suffisamment de temps pour faire l'inventaire exhaustif, en fait. C'est-à-dire pour traiter l'amiantes, il faut qu'on sache en fait où ils sont et quel sont les, je dirais, le moyen technique qu'on va, qu'on peut traiter le sujet, je pense que c'est un problème de temps, c'est-à-dire. C'est de temps, en appel d'offres, parce que l'exécution doit être démarrée assez rapidement. **On ne peut pas faire durer une appel d'offres comme en 10 ans de temps, le temps d'avoir des inventaires, propres, etc.** C'est parce que dans le cadre, CEGELOG, on a quand même, le projet est important, mais on a à peu près, je dirais, un an, une petite année, en fait, pour faire l'inventaire. Et il y a certains projets, on n'a même pas ce délai, c'est-à-dire quand tu signes le contrat, le lendemain tu démarres, donc c'est une première raison, c'est une question de temps. Et deux, je pense qu'il y a un problème de temps, c'est difficile de prévoir en fait. **Quand tu ne démarres pas les travaux, tu ne commences pas les diagnostics, c'est difficile de prévoir à la fois, je pense, au niveau planning opérationnel, et aussi sur les sujets financiers en fait.**

GD : Ok. Et dans les concessions générales, tu sais si ça existe sur d'autres types de prestations ce genre de fonctionnement ?

HL : le sujet d'amiante, on a sur CEGELOG, et encore une fois, c'est que des projets de rénovation, on en a peu en concession des projets de rénovation en PPP, en tout cas, parce que j'ai vu chez EIFFAGE, on a eu en tout un cas sur l'arche de la Défense, c'est rénovation de l'arche, c'est un contrat de PEA, mais qui fait PPP, c'était à peu près le même mécanisme. On a prévu une enveloppe financière, optionnelle, à tirer auprès des banques. Donc à l'occurrence, ce n'est pas le client qui paye, c'est qu'on a négocié, on a négocié pour partager le risque financier avec les prêteurs. Donc ça a été traité dans le cas de l'arche, on a une enveloppe d'amiante et ça a bien exposé, par exemple, on avait prévu, je dis n'importe quoi, de 3 millions lors de la signature, ça a passé à presque 7, 8, donc le 4 fois plus, et ça a joué aussi sur le planning de travaux.

GD : Aujourd'hui, le fait justement d'exclure certains risques financiers en le traitant, on va dire plus tard, et pas en le verrouillant directement au niveau du contrat. Exemple, le désamiantage, on aurait pu par exemple dire contrat initial, voilà mon chiffrage, on s'engage sur un montant qui va être assez énorme pour ouvrir notre risque. Comment le fait de ne pas faire ça, et le traiter, on va dire plus tard, limite aujourd'hui l'exposition financière du concessionnaire, et quel type de nouveau risque ça peut faire émerger aujourd'hui?

HL : Tu l'as déjà dit, il y a déjà le risque planning, on le voit beaucoup aujourd'hui. Oui, on n'est plus en risque financier en théorie sur l'amiante, parce que c'est en charge de minarm qui prend ce risque financier, mais voilà, est-ce qu'il y a pas mal d'autres risques du coup qu'on peut émerger avec cette mécanique? Parce que, par contre, faire attention à tous les risques planning, ça va se traduire par un risque financier, le retard de livraison, le manque à gagner si c'est un projet concession sur la recette, donc c'est à peu près partout comme ça, notamment dans les projets concessions et PPP, mais **chaque risque opérationnel, c'est toujours un risque financier par la suite** de l'entreprise. Je vais poser la question de la mécanique un petit peu, comme dans les comptes spéciaux de ne pas être engagé dès le contrat sur un forfaitaire, sur des prestations qu'on a du mal à quantifier. Aujourd'hui, dans quelle mesure ça exclut justement des risques au niveau de l'appel D'offre et du contrat? Typiquement, ça exclut même le risque

financier direct sur les travaux, mais quel type de nouveau risque ça peut générer? Des risques planning qui va venir des risques financiers, etc. , etc. , est-ce que tu as d'autres sujets? Je prends l'exemple aussi des risques réputationnels, moi c'est ce qui m'est venu, quand on voit aujourd'hui sur l'amiante, le fait qu'on le traite plus tard et qu'on arrive à des blocages en durée de travaux ou en sujet que le ministère n'a pas forcément suffisamment d'argent peut nous amener à faire peut-être des prestations un peu au rabais sur l'amiante pour faire des économies et qui peuvent amener d'ailleurs des problématiques avec les ressortissants ou même une vision générale des travaux qui sont réalisés. Je dirais que c'est un choix comme tu l'as dit, c'est-à-dire en face d'appel d'offre quand on voulait avoir un minimum de sécurisation sur le sujet, donc on s'en revient en négociant au closing du projet et comme tu l'as dit, on repousse le risque, notamment en plus tous les risques de probabilité, mais je pense qu'on vit bien sur le CEGELOG, c'est aussi la relation avec nos clients qui peut être un peu compliquée de manière un peu tendue pendant une durée assez longue parce que le sujet des comptes spéciaux a mis entre ou d'autres sujets comptes spéciaux chez CEGELOG, c'est quasiment un sujet tous les jours. Et aussi dans l'exécution dont tu as dit des contrats, c'est pas si simple et aussi dans le mécanisme de contrats et de concession, souvent ces risques-là sont placés chez concepteur-constructeur parce que normalement celui qui a négocié, qui prend le risque, c'est la société concessionnaire. Et aujourd'hui, on est en plein expositions de ces risques-là en tant que concepteur-constructeur et aussi je pense en tant que l'exploitant.

GD : Et dans le cadre justement, on sait qu'on a ce genre de risque, on va pouvoir s'engager directement, il va falloir justement un peu le décaler dans le temps, comment ça se passe dans les concessions en général ? Toi tu le provisions aujourd'hui dans les concessions quand tu montes tes modèles financiers etc. ou pas du tout et ce sera géré uniquement contractuellement ?

HL : En tant que concessionnaire, tu peux toujours modéliser une enveloppe financier et un planning prévisionnel en fait pour simuler le risque sur la partie financière. Encore une fois, je pense que par exemple dans le cas de l'arche, on avait géré le sujet, on avait plusieurs d'hypothèses en fait, là du coup c'est un peu différent parce que l'enveloppe optionnelle sur l'amiante a été négocié. Après on a la chance que, on a la chance c'est que l'enveloppe maximale, optionnelle maximum n'a pas été atteinte et aussi on a aussi d'autres pistes d'optimisation en tant que concessionnaire pour le client dans le montage notamment sur l'évolution du tout parce qu'à l'époque c'était, en tout cas on avait, c'était quoi, c'était 2017 donc le marché financier avait un taux qui était en baisse donc on avait pu optimiser, on avait pu optimiser dans la structuration financière et trouver des économies pour le client et avec l'accord de client on arrive à basculer des économies dégagées entre l'appel d'offre c'est à dire l'engagement initial du client et au cours du projet les économies générées par rapport au l'engagement initial on arrive à rebasculer en fait ces économies dans des sujets qui étaient un peu flous en fait dans le contrat initial donc voilà et on fait beaucoup de simulations à la fois dans l'exposition de l'enveloppe pour l'investissement et aussi sur le délai parce que à la fois on trouve des économies pour optimiser le montant d'investissement mais en tant que concessionnaire c'est toujours un petit jeu à jouer en fait sur ces sujets là.

GD : Ok c'est la question un peu qui se pose c'est aujourd'hui quand on est en appel d'offre et qu'on propose justement au ministère de dire voilà vous avez la main sur la validation mais plus tard, le risque le financier chez vous comment est-ce aujourd'hui on se positionne à travers ces simulations de se dire est-ce qu'on a bien intérêt de faire ça aujourd'hui et en fait le risque est éliminé maintenant est-ce qu'on va pas le retrouver indirectement derrière ?

HL : Le sujet similaire on en a beaucoup dans les projets de ppp ça s'appelle des fiches modificatives ou des travaux modificatifs c'est aussi c'est mais là on a moins de risques en fait c'est des travaux complémentaires qui ne sont pas chiffrés en fait en phase à bon en tout cas pas tout à fait parce que ça concerne toute la vie du projet avant qu'il parlait jusqu'à 20 ans 30 ans voir un peu plus et donc il y a un mécanisme qui est souvent prévu avec à la fois en fait c'est toujours un accord commun avec le client, les prêteurs et puis et puis bien sûr la société concessionnaire ou la société ppp c'est que ça peut être fait à la fois en phase travaux prévoit une enveloppe une enveloppe optionnelle en fait pour le sujet que on provisionne à la livraison si l'enveloppe n'a pas été utilisé pour pouvoir utiliser en phase d'exploitation et si une fois l'exploitation le montant prévu ne suffit pas pour 20 ans d'exploitation c'est bien sûr c'est le client qui s'engage à payer tous ces travaux modificatifs

GD : ok c'est ce que j'ai dit du coup sur toutes les modalités un peu qui peuvent exister pour traiter un peu ces travaux qui sont qui peuvent être particuliers ben on le disait sur le côté CEGELOG c'est des travaux des prestations qui sont inclus contractuellement seul le prix du coup sera vu plus tard on n'est pas sur un global forfaitaire est ce que ça peut arriver qu'on est directement des prestations qui sont exclus du contrat et qui sont réalisés en parallèle en extérieur avec des prestations externes des marchés séparés ou alors avec des choses typiquement comme on a pu voir avec des avenants aujourd'hui un peu spécifiques ?

HL : moi je pense que ça peut arriver en fait c'est-à-dire encore une fois en phase l'appel d'offre même en closing on est sur des j'irais des chemins imaginaires en fait on réfléchit comment ça va marcher et en fait une fois dans la vraie vie de projet souvent ça arrive en fait à tout le monde qu'il y a des choses qu'on doit faire mais qui ne sont pas prévues dans le contrat et souvent ça se passe par l'avenant qui traitera à la fois le périmètre du contrat et aussi l'impact financier planning qui sont associés et du coup tous ces éléments aujourd'hui comment tu vis un tech dans les outils de pilotage toi dans la phase en phase pour le concessionnaire si du moment ça passe par un contrat tu as la possibilité d'intégrer dans le modèle même si c'est pas par un contrat tu peux toujours faire des simulations mais normalement le modèle financier doit être à jour à chaque signature de la main en fonction des éléments et que si je reviens sur le sujet des enveloppes financiers des comptes spéciaux pour CEGELOG je pense le modèle se permet de faire des simulations dessus et surtout dans le projet concession cegelog les comptes spéciaux sont payés par le client donc du coup il n'y a pas n'importe sur la partie financement c'est-à-dire voilà c'est-à-dire il n'y a pas des tirages supplémentaires qui génèrent les intérêts qui se capitalisent ou voilà qui va répercuter sur le prix loyer pour les vrais utilisateurs en fait parce que la différence entre concession et ppp c'est qui paye le ppp c'est pas les utilisateurs payent pas c'est le client qui paye par exemple dans le cas d'une université c'est pas le directeur d'une université qui paye le projet ppp c'est soit le département soit c'est l'éducation en fait qui paye le projet et une concession comme l'autoroute comme ceglog c'est les utilisateurs qui vont payer en fait c'est-à-dire c'est le locataire ou c'est des gens qui circulent sur l'autoroute qui va payer le péage donc ce qui est aussi important c'est savoir qui payent qui finance et qui qui rend pour ça en fait pour faire simple

GD : ok c'est plutôt clair et du coup tout ça on se doute que ça génère par exemple de flux financier aussi au niveau du projet aujourd'hui comment on maintient justement cette visibilité de tous les flux financiers entrants ou sortant c'est à dire comment en fait un pilote un peu globalement le modèle de la concession et aujourd'hui par rapport à ça est ce qu'il y a des coordinations des façons de faire qui sont à mettre en place de gestion vraiment spécifique aux concessions ?

HL : moi je ne vois pas de sujet particulier pour l'intégration des ces flux dans le modèle financier du projet en fait le modèle financier en face de travaux c'est assez simple il résonne dans l'emploi ressources utilisation fonds et puis l'alimentation des fonds on peut ça a l'air un peu compliqué d'avoir autant de comptes mais dans le modèle financier ça peut être mécaniquement c'est une seule ligne ou plusieurs lignes en fonction de nombre de comptes et encore une fois l'important c'est que on prévoit l'utilisation dans la partie des emplois en fait ce qu'il y a important c'est pour savoir comment ça va se financer dans la partie ressources est-ce que c'est le client qui paye en direct ou est-ce qu'il faudra l'amortir sur les concessions avec si c'est le voilà si c'est le client qui paye en direct ça c'est des subventions en face de travaux par le client c'est financement public si c'était tirage monté enfin ça va le montant d'investi ou à consommer ce sera réparti en fonction de la répartition des prêteurs parce que on peut avoir plusieurs prêteurs sur le projet c'est le cas de CEGELOG je pense on a une dizaine de prêteurs qui prend des tickets différents sur le projet et voilà après c'est des sujets je dirais mécaniques mais encore une fois c'est très mathématique donc ça augmente le montant d'investissement comme tu as dit ça va sautera durant l'amortissement du contrat donc il y aura forcément un impact en résultat c'est donc en contrepartie il y aura des reprises de subventions et si c'est un financement bancaire dans ce cas là normalement il y a une recette complémentaire parce que sinon tu vas avoir des amortissements complémentaires plus les intérêts financières en face d'exploitation donc ça peut poser une question d'équilibre financière de la société concession

GD : ok c'est clair et du coup si tu prends un peu ton point de vue général sur tout ce que tu as vu aujourd'hui chez concession est-ce que tu as des avantages identifiés que tu as pu retrouver dans les différents contrats que tu as pu gérer à exclure justement certains risques du contrat initial et soit directement qu'il soit hors marché soit qu'il soit traité en hybride un peu comme les comptes spéciaux aujourd'hui et est-ce que tu en as vu des avantages mais aussi des difficultés ou des limites que ça a pu amener régulièrement pour exclure des risques ?

HL : moi je pense c'est compliqué à répondre cette question dans le sens que je pense si on a suffisamment vraiment le temps et je dirais les données d'inventaires qui nous permet d'avoir une analyse complète pourquoi pas accepter un contrat avec un montant mais personnellement je ne suis pas partant d'exclure complètement ces risques dans le contrat je pense le fait de proposer en tant qu'EIFFAGE très grand groupe et concessions en france et surtout dans les contrats de concessions et de PPP je dirais un intérêt public moi je pense **c'est pas très bien d'exclure les risques vis-à-vis de clients je pense qu'il faut intégrer mais avec suffisamment de souplesse je dirais juridique et financière pour pouvoir traiter des sujets correctement** avec le client c'est le cas de par exemple une enveloppe optionnelle et puis je pense avec suffisamment de recul mais peut-être pas aujourd'hui parce que encore une fois il y a chaque projet est spécifique c'est que pour avoir un minimum d'impact opérationnel en fait comme le cas d'amiante chez CEGELOG je pense qu'il y a un sujet important sur le planning opérationnel mais il faut qu'on arrive à intégrer dans notre offre et je pense à fort à la différence par rapport les autres concurrents et sachant qu'on a toutes les compétences pour les traiter chez EIFFAGE tout type de sujet et notamment à travers les différentes contrats que tu as pu voir

GD : est-ce que tu as vu cette pratique contractuelle un petit peu évolué est-ce qu'on avait plutôt tendance peut-être plus d'être exposé au risque avant il y a eu une mesure à switcher pour en fait vraiment sécuriser les risques en AO ? Est-ce qu'on a tendance à maîtriser et garder tous ceux qu'on peut pas maîtriser plus tard comme le risque financier ou alors peut-être à l'inverse on a tendance à s'engager peut-être de plus en plus ?

HL : ouais c'est en fait c'est aussi c'est une question pas simple dans le sens que est-ce que on s'engage où on nous a imposé en fait mais **le contrat CEGELOG tu es quand même très verrouillé minarm et si tu prends exemple les autoroutes c'est plus que très verrouillé par exemple tu peux quasiment pas négocier** c'est-à-dire les éléments sont mis en appel d'offre c'est quasiment on signe tel qu'il est donc moi je pense c'est c'est plutôt un levier pour faire la différence avec la capacité des compétences d'EIFFAGE qui te répondent des projets complexes très complexes en prenant bien sûr des risques mais qui sont qui sont je dirais maîtrisés en fait à la fois dans l'outil juridique et dans l'outil financier quand je dis l'outil c'est par exemple les éléments les clauses contractuelles les causes légitimes qui permet de par exemple ouvrir une discussion sur à la fois la négociation financière du projet et par exemple ce que tu peux voir sur par exemple un exemple peut-être s'il n'y a pas forcément du bien mais je pense qu'il y en a un peu par exemple l'aéroport de Lille concession EIFFAGE concession a remporté l'appel d'offres de reprise de l'exploitation de l'aéroport de Lille on a signé le contrat juillet 2019 avant covid est ce que covid c'est quelque chose c'est pas dans le contrat ça dépend comment tu tournes mais voilà donc premier juillet bah premier juillet tout va bien pour une reprise de concession premier janvier on a six mois pour préparer mais c'était un peu compliqué dans le sens que on est titulaire du contrat mais qui va démarrer premier janvier on n'a pas le droit d'aller rencontrer les collaborateurs sur le site par exemple parce que c'est l'exploitant sortant s'il gère encore la société pas un premier janvier on a repris concession et enfin mars covid et dans le contrat de concession on s'est engagé à faire des travaux de remonter la capacité l'aéroport en ce contrat de 20 ans à ses cours en thème de l'amortissement de l'investissement c'est 20 ans d'amortissement par rapport d'autres projets de concession ça par les 50 ans pour 80 ans financier par comptablement c'est extrêmement lourd et bah covid est passé par là donc ça a changé complètement je dirais le mode fonctionnement du secteur et du coup bah on a des clauses avant il n'y avait pas des clauses prévues parce que c'est la première fois qu'on a eu ça covid et mais ça nous permet quand même de ouvrir c'est une question assez logique de discussion avec le client sur comment on peut faire on s'est engagé sur certains niveaux certains travaux de modernisation mais aujourd'hui par rapport à l'utilisation de l'aéroport par les utilisateurs on utilise plus pareil en fait après covid avant donc que du coup ça permet de discuter avec le client à la fois sur l'architecture du projet sur les typologies de travaux de modernisation en fait avant on voulait faire on a l'aéroport en trois étages avec la piste et aujourd'hui par rapport à ce qu'on a besoin par l'évolution des des utilisateurs voilà et ce que c'est le secteur du coup discussion ça permet d'être de réduire un petit peu la capacité parce qu'on avait prévu juste n'importe quoi 20 pistes en fait 15 ça suffit et aussi en cas de je dirais sujet de financement côté de client ou prêteur il y a d'en clauses dans le contrat concession **il y a des mécanismes qui sont prévus pour par exemple prolonger la durée contrat au lieu d'avoir montré à 20 ans il y a une année Covid on a signé une extension d'un an ou deux ans afin d'amortir et plus longtemps et deux c'est d'avoir des flux financière une année de plus on a le même cas sur le port de marina des anges c'est un contrat signé avant covid et covid est passé par là donc il n'a pas toutoréu c'est c'est bon on avait dit aussi aussi pour plus une extension d'un an**

GD : c'est clair ça traduit clairement la théorie des contrats incomplets qu'on voit qu'un contrat ne sera jamais complet

HL : **un contrat sera en permanence soumis à re négociations il y a certains projets qui prévoient un avenant par an** pour traiter non seulement les sujets je dirais structurel sur la durée de contrat etc mais rien que pour acter par exemple tous les investissements qu'il fait dans l'année certain des projets ppp quand on fait ce que je t'ai dit fiches modificatives

GD : les contrats derrière ça mène quand même des coûts de transaction aujourd'hui c'est à dire qu'on négocie notre contrat ça va générer des coûts et pour le public parce qu'il faut qu'il mette du personnel des ressources en face et pour le concessionnaire aussi parce qu'il doit passer un peu de temps et utiliser ça aujourd'hui comment ça fonctionne chez concession c'est-à-dire est ce qu'aujourd'hui c'est pris en compte dès les appels d'offre ces sujets de coûts de transaction qui peuvent générer ou c'est un peu au cas par cas on verra comme c'est cas par cas ?

HL : souvent c'est lors de la signature d'avenant c'est-à-dire tous **les coûts de transaction de l'avenant doit être plafonner** souvent c'est plafonner parce que voilà il ya un coût de transaction ça s'appelle les frais d'avenant en fait donc on peut de côté concessionnaire on peut avoir des conseils juridiques conseils financiers en fait sur sur le sujet normalement tous ces frais là sont doit être intégré dans le dans le montant que tu as dit le coût de transaction avec bien sur un plafond et en fonction de montage financier ça peut être amorti sur la durée

GD : ok tu l'as dit surtout que c'est la partie covid c'était un petit peu compliqué etc il a pu faire évoluer les projets justement après pour répondre aux besoins du coup ça implique quand même qu'il faut une relation avec la personne publique notamment sur le volet financier aujourd'hui comment tu juges que ce soit sur ces enjeux même d'un point de vue général sur la qualité des échanges financiers avec les équipes de la personne publique sur les contrats et notamment comment aujourd'hui tu as vu t'as pu faire face aux changements d'interlocuteurs ? nous on l'a vu on a quand même la chance sur CEGELOG qu'il y a encore deux personnes du ministère qu'on fait l'appel d'offre et qui gère le projet mais comment ça se passe justement quand t'as des différents changements et puis ce que tu auras des bonnes pratiques justement pour faire que ça se passe bien et sécuriser justement ces échanges malgré les changements d'interlocuteurs ?

HL : moi je dirais dans les projets donc le maintien d'échange en fait il doit être je pense qu'il doit être basé beaucoup sur la gestion contractuelle, souvent **les échanges financiers c'est la déclinaison d'une clause donc du moment où on accroche en fait nos échangeant par rapport à une obligation contractuelle qui est dans les deux sens avec le changement d'interlocuteurs du moment on fait le contrat management en fait on arrive à expliquer en fait à nos interlocuteurs** parce que tu peux avoir des changements au côté de clients aussi ou du côté concession et que sur un contrat qui dure 20 ans ou 50 ans c'est pas impossible et puis après c'est tout le temps une question je dirais relationnelle et transparent c'est-à-dire on est toujours transparent vis-à-vis du contrat avec un client sachant que pour réussir le projet de concession comme ça il faut la référence en fait non c'est clair c'est clairement la relation de confiance et de les transparence sur le contrat ce qui fait que d'ailleurs le financier sera que la déclinaison en fait de la déclinaison contractuelle ok parce que si dans le sens de la société concessionnaire ou PPP est en difficulté financière ce qui est embêté c'est aussi c'est la personne publique imaginons si une faillite financière d'une société de PPP ou de concession les risques par le client est assez important il y a vraiment une relation assez forte même si aujourd'hui il y a des risques qui sont quand même délégués c'est jamais à 100% il y a toujours un lien dans un sens parce que le projet fait par le client et à la fin de projet concession qui est restitué gratuitement au client

GD : ok c'est clair que aujourd'hui toi tu as eu des exemples un peu de contrats qui était incomplet justement mais où ça a pu poser problème exemple où typiquement il y a pu y avoir des loupés dans l'identification en appel d'offre de sujets et qu'on ne pas forcément été contractualisés et qu'on dû justement être traités via soit par exemple des avenants

HL : seul cas que je vois c'est le covid c'est vraiment quelque chose qui n'est pas prévu et ça aussi carrément paralysé tout le pays en fait c'était pas prévu mais en fait c'est tout le monde fait des efforts côté opérationnel et financier entre le client et le concessionnaire en fait c'est suffisamment je dirais **encore une fois que tu as dit transparent avec la confiance on arrive à s'asseoir tout le table pour discuter. Le client il connaît le problème il est là aussi pour nous aider on est là aussi pour l'aider**

GD : quel conseil tu pourrais donner un contrat de gestion qui débute sur un projet de concession avec tout ce qu'on vient de se dire un peu ?

HL : On va pouvoir avoir une vision de cette vision contractuelle des clients en financière de la gestion le conseil que je peux donner c'est qu'en fait sur les contrôles gestion dans des projets ppp ou comme un projet de concession comme tu l'as dit et je pense ça fait partie quasiment de tes travaux c'est la partie gestion contractuelle c'est à dire quand j'ai démarré et ensuite j'ai repris l'équipe et je reconstituerais l'équipe contrôle de gestion la première chose même c'est une question je vais poser pour les entretiens c'est est-ce que vous avez peur de lecture des contrats parce que je pense que nous on a le contrat de conception de construction de CEGELOG mais si tu veux faire dans la partie société concessionnaire le contrat de conception de construction c'est un petit contrat parmi le reste c'est à dire moi je demande à tous mes contrôles gestion peut-être pas maîtriser connaît par coeur tous les contrats au moins dans le globalité un projet avec l'ensemble de tous ces contrats et ça prend énormément de contrats de ppp de contra conception d'exploitation de maintenance des contrats de financement les engagements des actionnaires ça fait beaucoup et par contre après c'est très formateur dans la logique avoir une vision globale est-ce que souvent ça fait partie aussi des projets de concession mais la vision d'entreprise d'un prix dans le sens qu'il faut avoir une vision globale c'est à dire moi on intervient en tant qu'EIFFAGE je ne raisonne pas sur la période de travail je vais peut-être gagner ou perdre l'argent en période à ou pendant je prends un projet classique un période de conception de construction c'est entre 3 et 5 ans les projets je tirais l'université entre 30 ou 200 millions d'investissement c'est des projets entre 3 ans et 4 ans mais sachant que dans un contra ppp bon je vais pas perdre le confusion mais j'ai encore un temps d'exploitation c'est d'avoir une vision globale c'est à dire en tant que concessionnaire je dois gérer l'intérêt du groupe à la fois pour le constructeur eiffage et aussi pour l'exploitant eiffage bien sûr si c'est le cas c'est pas le cas c'est le cas mais dans un projet ppp souvent c'est on est sur toute la chaîne en fait c'est vraiment une vision globale du projet qu'il faut avoir est pas segment par segment voilà et les sujets souvent qu'on a des débats on est au milieu entre nos missionnaires chez un constructeur eiffage construction chez un exploitant eiffage service par exemple souvent on peut avoir un sujet bon je dis n'importe quoi c'est est ce que il faut averti prendre le risque financier et contractuel de investir un peu plus en fait très bon mais pour améliorer la partie d'exploitation notamment sur les sujets GER est-ce que je mets des qualités je mets des choses un peu plus plus innovantes pour économiser des cycles de GER sur maintenant on voit tant en projet mais des fois c'est souvent le constructeur un peu dire non je vais pas faire ça parce que ça coûte cher je vais faire moins cher mais c'est pas dans l'intérêt de la concession voilà c'est ça c'est en tant que concessionnaire eiffage l'idée c'est protéger en fait de toutes les valeurs en fait l'ensemble des valeurs du groupe l'intérêt du groupe sur la durée totale du projet et ça c'est pas des fois c'est pas évident je peux tout de suite quand on va des fois les échanges c'est pas toujours facile d'avoir tout mon ami sur une vision concessionnaire c'est à dire c'est souvent dans la question donc tu veux le temps court ou le temps long en fait c'est le temps pas être c'est en face travaux on a une durée assez court et le temps long c'est en exploitation soit 20 ans 30 ans de l'exploitation

GD : ok c'est très clair merci beaucoup pour ce petit échange

Présentation du processus

Le processus chronologique est décliné en 5 phases :

- Phase «Amont»
- Phase «Offre»
- Phase «Mise au point»
- Phase «Conception/ Réalisation»
- Phase «Exploitation/ Maintenance»

Il est axé sur le cycle « client » auquel s'adapte le cycle « Eiffage » qui intègre les tâches majeures de chaque phase et leur validation associée. Lesdites tâches sont réalisées par l'ensemble des directions d'Eiffage Concessions en transversalité à savoir :

- la direction du bâtiment, la direction des infrastructures et du développement international et la direction de l'exploitation qui assurent la « direction de projet »,
- la direction juridique,
- la direction des financements et du contrôle de gestion.

Par ailleurs, la communication est assurée par la direction de la communication d'Eiffage en appui du chef de projet et en coordination avec la direction des Concessions. Elle intervient principalement pour les sujets de communication externes (communiqués de presse, relation presse, événements officiels telles que première pierre ou inauguration) et ce, sur la durée du projet.

La direction de projet

Le chef de projet a un rôle clé tout au long de la vie du projet en tant qu'interlocuteur désigné du client.

En phase développement, de l'amont à la signature des contrats, il dirige et coordonne la conduite des études dans leur globalité et s'assure de la cohérence d'ensemble du projet au regard des objectifs définis notamment sur les aspects liés à la maîtrise des risques pour le Groupe.

En phase de réalisation et d'exploitation, il remplit le rôle de maître d'ouvrage. Il organise les retours d'expérience et les réunions de transfert de phase à phase.

La direction juridique

Intervient dès la phase amont jusqu'à la fin du contrat.

En phase amont, la direction est en charge du montage juridique, de la convention préliminaire de groupement, de l'organisation contractuelle et de la rédaction des accords de confidentialité et d'exclusivité.

En phase offre, elle analyse et met au point la documentation de projet (candidature et offre), la convention de groupement actionnaire, le programme des assurances,

la rédaction des garanties et la documentation financière liées aux suretés.

En phase mise au point, elle finalise l'ensemble de la documentation contractuelle y compris celle liée à la création de la SPV comme les pouvoirs et autres habilitations.

En phase réalisation et exploitation, elle gère les assurances et tout sujet contractuel principalement en soutien de la direction de projet.

La direction du financement et du contrôle de gestion

Intervient dès la phase amont jusqu'à la fin du contrat.

Pour la partie financement

En phase amont, elle a en charge la stratégie financière et les relations investisseurs/prêteurs.

En phase offre, elle négocie avec les investisseurs/prêteurs, elle pilote les conseils financiers du sponsor et des prêteurs ainsi que la modélisation financière et la conduite des due diligences.

En phase mise au point, elle finalise la documentation de crédit et l'ensemble des annexes financières des différents contrats.

En phase réalisation, elle gère avec le contrôle de gestion les tirages bancaires,

les relations investisseurs/prêteurs, la fixation des taux.

En phase exploitation, elle gère également les potentiels cessions ou refinancements.

Pour la partie contrôle de gestion

En phase offre, elle a en charge l'élaboration et la consolidation du budget, la validation des factures au vu des contrats signés, le reporting d'Eiffage Concessions.

En phase mise au point, elle est en charge de la vérification des CP's et des éléments contractuels liés à sa mission, la coordination de la production des documents administratifs.

En phase réalisation, elle gère notamment la communication avec les banques et investisseurs, elle assure les tirages bancaires, les situations de travaux et rédige les tableaux de bord.

En phase exploitation, elle assure la gestion financière, les différents reporting et prévisions dont notamment le rapport de gestion annuel.

En dernier lieu, il convient d'affirmer que la réussite d'un projet repose sur un travail collaboratif de l'ensemble des directions et des collaborateurs qui les composent.



Eiffage Concessions
Campus Pierre Berger
3-7, place de l'Europe
78140 Vélizy-Villacoublay

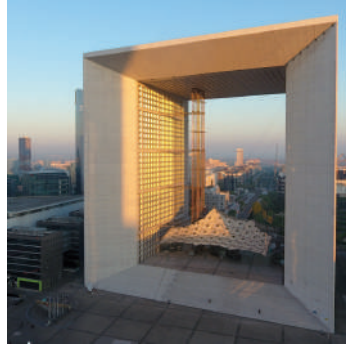
www.eiffage.com

Document strictement interne
Version N°1 - Mai 2019

Eiffage - Mai 2019 - Crédits photos : Photographie Eiffage, © Tous droits réservés. Art'Grest.

Les bonnes pratiques

Processus de conduite de projet

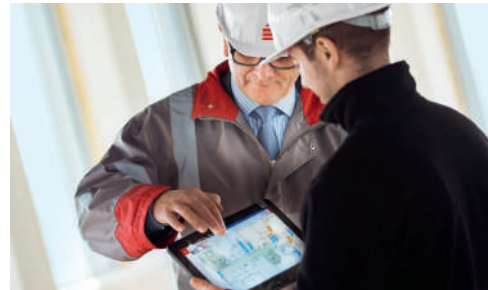


Les bonnes pratiques au sein d'Eiffage Concessions : une nouvelle approche

L'audit de la direction des Concessions a montré la nécessité d'écrire et de diffuser les processus applicables à la conduite des études et projets relevant de la compétence de cette direction. À cet effet, il été décidé de créer un groupe de travail réunissant les 5 directions d'Eiffage Concessions ainsi que des représentants des 3 branches industrielles d'Eiffage afin de formaliser des processus « opérationnels » adaptés à la diversité et à la spécificité des projets suivis.

L'enjeu majeur était de mettre à jour le guide des bonnes pratiques élaboré en 2011, axé principalement sur les projets de PPP bâtementaires en France :

- en l'étendant à l'évolution des exigences en termes de documentation à produire et en introduisant les apports des retours d'expérience sur le portefeuille de projet désormais en exploitation,
- en le rendant compatible avec les projets en infrastructure, à l'international, en PPP ou en concessions et avec le cas échéant de la valorisation immobilière ou de l'exploitation commerciale,
- enfin, en le rendant facilement utilisable et accessible aux collaborateurs de toutes les branches du Groupe.



La démarche suivie

Une réflexion « ouverte » a été menée par l'ensemble des membres du groupe de travail sur les étapes de la conduite d'un projet au vu des expériences de tous. Elle s'est traduite par la volonté :

- d'établir en priorité un processus chronologique organisationnel et décisionnel traitant de l'ensemble des sujets, de l'amont d'un projet à son exploitation-maintenance, et de travailler dans un second temps sur les procédures et les documents de référence qui seront rattachés à ce processus,

- de compléter le référentiel Eiffage constitué notamment du guide des Risques Eiffage, des livrets « Les fondamentaux des PPP » et « Les fondamentaux des projets clés en main »,
- de transposer à terme l'ensemble dans une application informatique simple et intuitive reprenant le processus susvisé en y rattachant un catalogue numérique composé des procédures issues du guide des Bonnes Pratiques de 2011 refondu et complété lié au référentiel Eiffage.

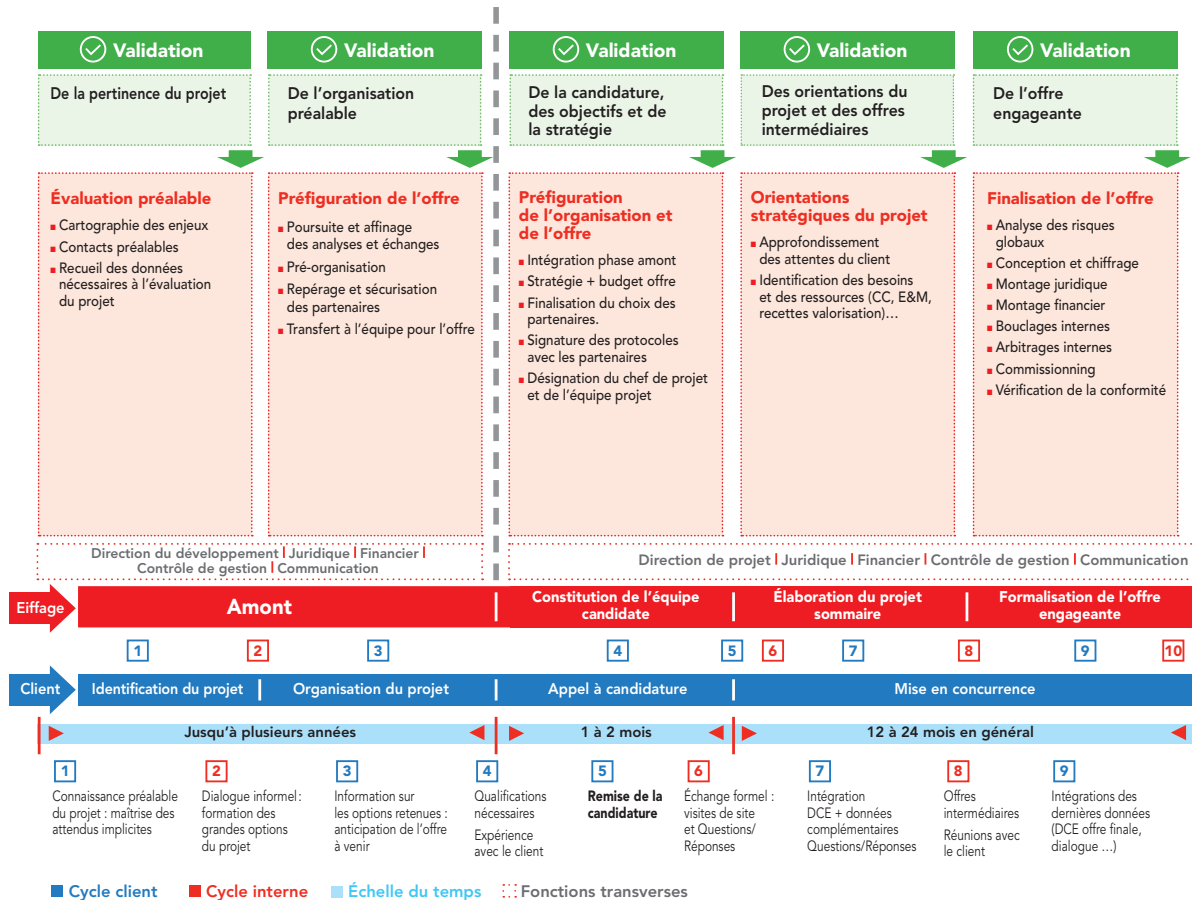
Ce qui est fait...

Le présent document présente le processus chronologique qui constitue le premier élément de la refonte des « Bonnes Pratiques ».

Phase « Amont »



Phase « Offre »



Phase « Amont »

La phase « Amont » d'un projet en PPP ou en concession ne se réduit pas à la préparation d'une offre dans un cadre structuré. Elle suppose une souplesse qui exclut la standardisation mais elle ne se résume pas, a contrario, à la simple mobilisation d'un réseau ou à des démarches informelles.

Entre ces deux idées reçues, les démarches de la phase amont d'un projet ont pour ambition principale de comprendre les objectifs et former les attentes de la personne publique en intégrant

une contrainte propre aux concessions et aux PPP à savoir : les rigidités de la commande publique dans des projets complexes.

La phase « Amont » est une démarche au service de l'offre. Ainsi, comprendre les objectifs de la personne publique est essentiel pour présenter une offre aussi pertinente que possible afin de se différencier des concurrents. De ce fait, proposer certaines grandes options peut permettre d'orienter la réflexion de la personne publique vers un projet plus robuste, et donc vers une offre plus adaptée. Il conviendra donc de cartographier l'environnement du projet pour en comprendre les enjeux, pré-organiser et affiner

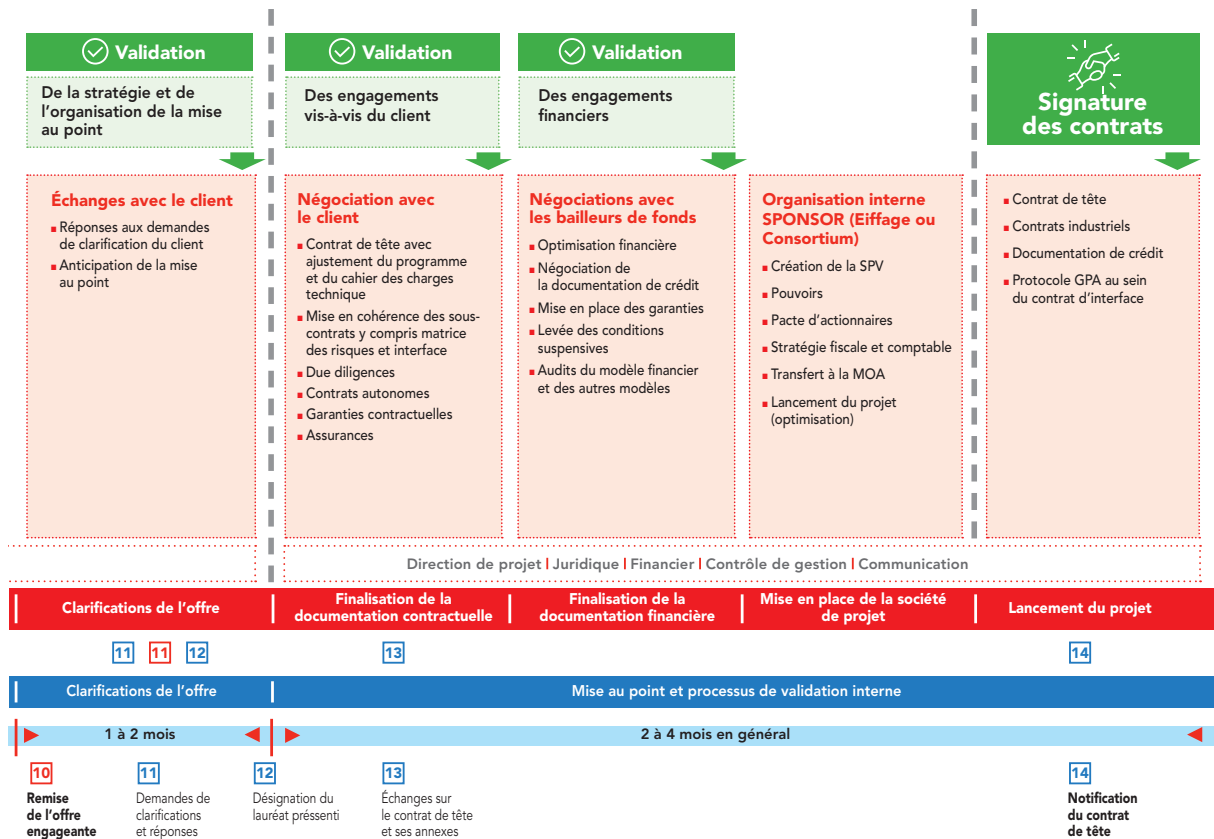
les analyses et enfin sélectionner et préparer ses partenaires avant même ses concurrents.

Phase « Offre »

La conduite de la phase « Offre » d'un projet intervient dans la continuité des actions menées durant la phase « Amont » au cours de laquelle la volonté de concourir a été confirmée et validée.

Le succès de cette phase repose sur le respect d'un processus rigoureux et la mise place d'un pilote et d'une équipe projet pour la conduite de l'offre. Cette équipe prendra en compte les retours de la phase « Amont », définira une stratégie de réponse

Phase « Mise au point »



en intégrant les attentes de la personne publique telles qu'elles ont été perçues et enfin assurera la bonne gestion des interfaces tout en analysant finement les risques globaux.

L'équipe projet devra s'assurer de la bonne compréhension et de l'intégration des objectifs exprimés sur l'ensemble des aspects, qu'ils soient techniques, économiques, financiers ou juridiques. De même elle proposera des options, voire des innovations et des orientations, pour un projet plus robuste et favorisera une offre intégrée en valorisant la capacité d'engagement long terme d'Eiffage.

Phase « Mise au point »

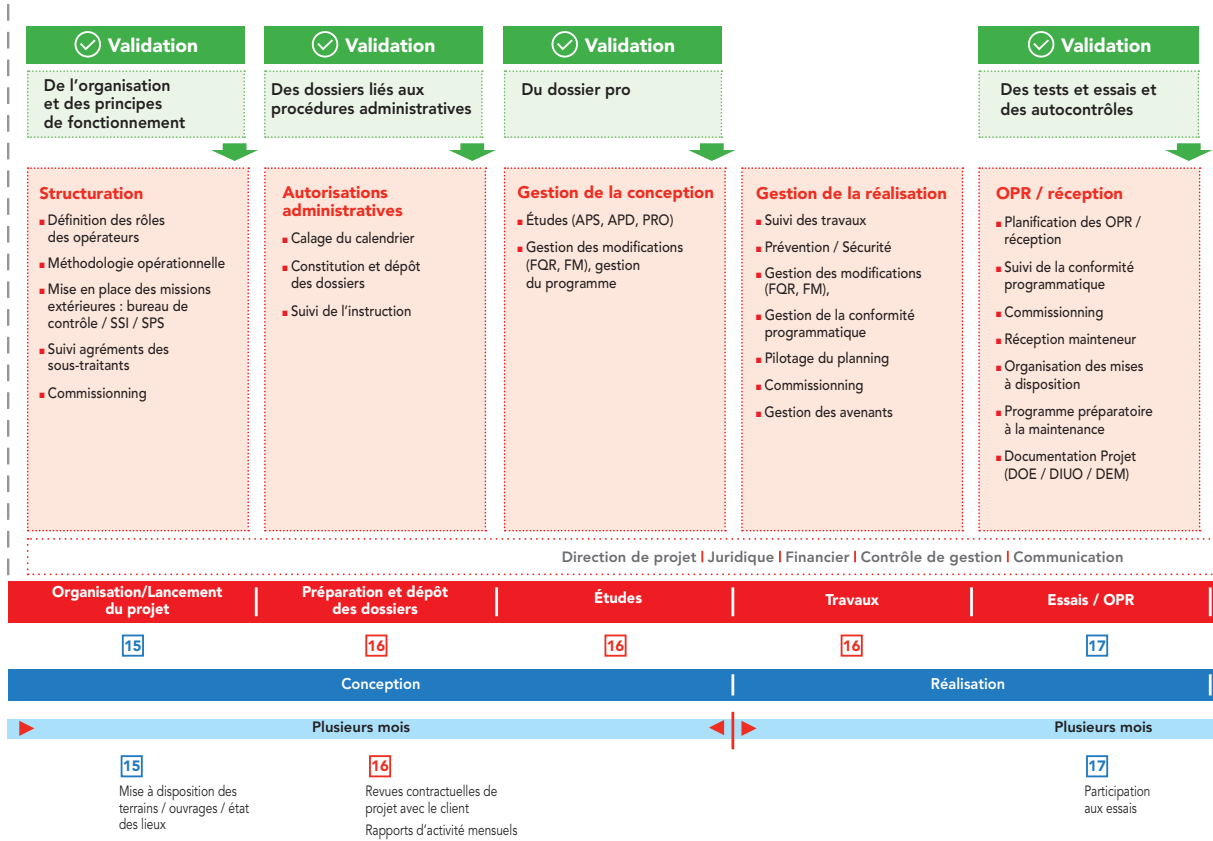
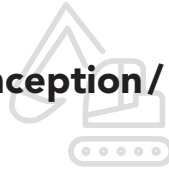
La phase « Mise au point » d'un projet intervient dans la continuité de la phase « Offre » et précède la phase maîtrise d'ouvrage. Les actions menées ont pour objectifs la signature de tous les documents contractuels.

Cette phase étant courte et dense, il convient d'organiser les équipes en charge de la mise au point et de caler le calendrier mais aussi de créer la société de projet et de désigner ses représentants. Durant cette phase il convient de finaliser la documentation de projet, les contrats industriels et

toute la documentation de crédit et de s'assurer par ailleurs de la levée de l'ensemble des conditions suspensives imposées par les banques. À ce titre, il est primordial d'incorporer la société de projet, de définir ses statuts, son organisation et son fonctionnement.

Trois types de chantiers sont à réaliser. Le premier consiste à finaliser, sous couvert des contributeurs désignés, le contrat de tête ainsi que ses annexes juridiques, financières et techniques. Le deuxième consiste à finaliser la documentation financière et notamment confirmer la stratégie financière. Le troisième regroupe tout le travail nécessaire à la

Phase « Conception / Réalisation »



mise en place de la société de projet qui portera le projet pendant toute la durée du contrat. La mise au point est une période intense et exigeante. Elle nécessite l'implication de toutes les parties prenantes dans le but commun de parvenir dans les temps impartis à la signature des contrats requis. Une grande disponibilité est alors requise par chacun des membres du groupement, le pilote comme les spécialistes techniques, juridiques, financiers et les conseils.

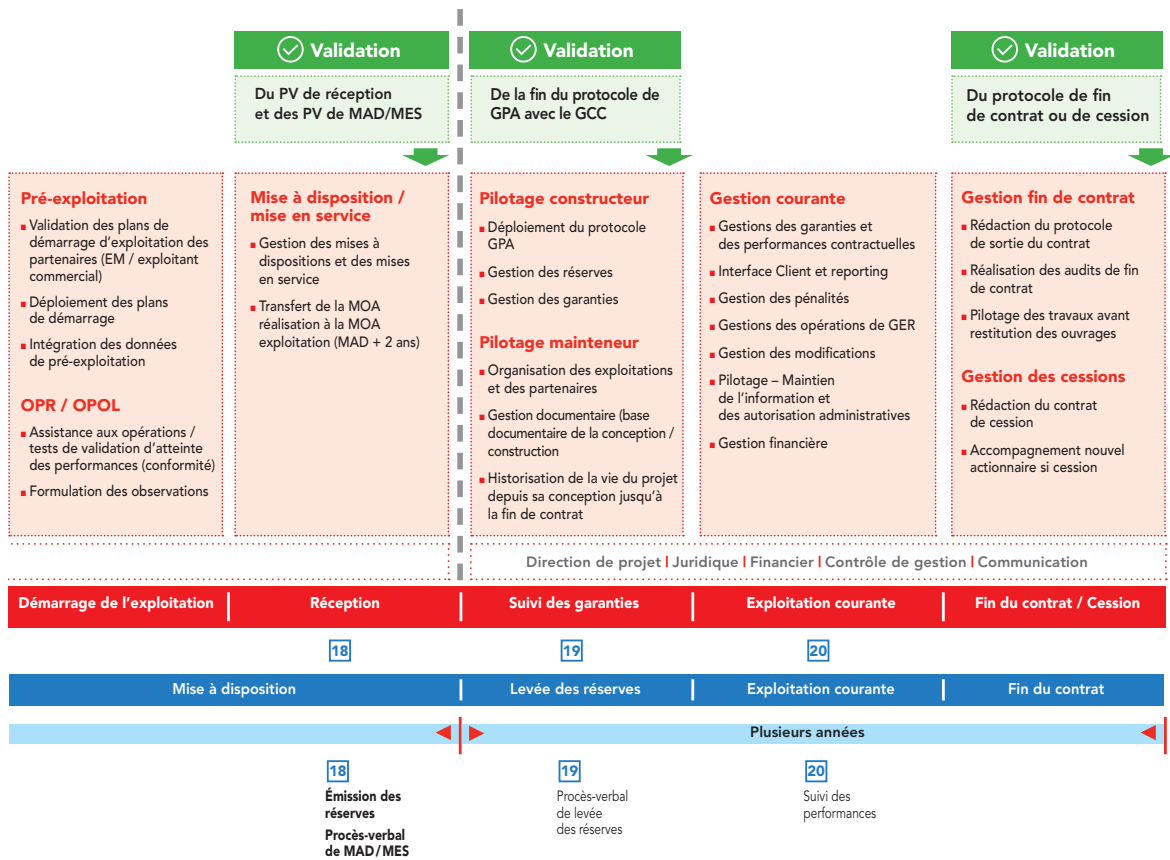
Phase « Conception/Réalisation »

La phase « Conception/Réalisation » est pilotée par la société de projet. Elle conduit l'opération sur les aspects techniques, administratifs, contractuels et financiers. Les objectifs : conformité, sécurité, délais, coûts et qualité.

Cette phase consiste à concevoir, réaliser et livrer un ouvrage conforme aux engagements contractuels pris en réalisant les meilleures performances techniques et économiques possibles. Le séquencement du processus comporte 8 étapes : le transfert du dossier, l'organisation et le lancement du

projet, les autorisations administratives qui revêtent un caractère primordial, les études techniques, les travaux proprement dits, le commissioning, les essais et OPR, la réception et la mise en service. Pour atteindre ces objectifs, la société de projet doit notamment définir et mettre en place une organisation appropriée et structurée et s'appuyer sur un système de gestion de projet en vue de maîtriser les délais, les coûts et la qualité. Elle doit coordonner les intervenants, approuver les différentes phases de la conception en s'assurant de sa cohérence avec les attentes du client, s'assurer du contrôle de la conformité et suivre la réalisation

Phase « Exploitation / Maintenance »



de l'ouvrage jusqu'à la livraison, la mise à disposition définitive et enfin la mise en service.

Phase « Exploitation / Maintenance »

La phase « Exploitation / Maintenance » démarre dès la phase réalisation et doit permettre aux acteurs de gérer l'ouvrage sur le long terme en garantissant la performance jusqu'à la fin du contrat.

L'exploitation quotidienne doit impérativement faire interagir l'ensemble des acteurs afin de maîtriser les obligations dues à la personne publique.

L'exploitation devra notamment intégrer le pilotage des contrats, la maîtrise des indicateurs de performance, le traitement des modifications et la pérennisation des ouvrages et/ou des équipements. Une démarche organisée sur le cycle de vie du projet est impérative.

En premier lieu, l'anticipation de la mise à disposition de l'ouvrage est indispensable. Il conviendra donc d'assurer une continuité entre les différents acteurs tout au long du processus de conception-construction et d'exploitation et de veiller au déploiement et à l'application des procédures nécessaires à la conduite du projet.

En deuxième lieu, la phase d'exploitation courante consistera en la mise en œuvre et la pérennisation de l'ensemble des processus déployés lors de la mise à disposition. L'objectif est la satisfaction du client durant toute la vie du projet et ce, en maîtrisant l'intégralité des risques.

Enfin, la fin du contrat représente également un enjeu majeur pour Eiffage. Aussi il conviendra d'assurer une sortie de contrat en restituant l'ouvrage conformément aux dispositions contractuelles tout en minimisant les risques financiers.

Le Plan Ambition Logement du ministère des Armées

DOSSIER DE PRESSE

FÉVRIER 2022



Sommaire

Présentation.....	3
La politique d'aide au logement et à l'hébergement	4
1.1 Une politique en adéquation avec les impératifs des personnels du ministère.....	4
1.2 Les composantes de la politique logement/hébergement.....	5
Le parc de logement du ministère.....	6
2.1 L'offre actuelle	6
2.2 Le développement de l'offre	7
Le Plan Ambition Logement	8
3.1 Pourquoi un plan de grande ampleur?	8
3.2 Le choix du concessionnaire.....	9
Un plan à forte valeur ajoutée	11
4.1 Le renouvellement du parc de logement et l'extension des prestations	11
4.2 Une forte ambition environnementale.....	12
4.3 Une gestion plus efficiente du parc.....	13
ANNEXES	15
Carte des implantations actuelles et à venir.....	15
Le concessionnaire Nové.....	16
Partenaires financiers.....	18

Présentation

Florence Parly, ministre des Armées, lance le Plan Ambition Logement.

Ce plan, inédit, novateur et ambitieux, prévoit l'externalisation de la gestion des logements du ministère des Armées à partir du 1^{er} janvier 2023.

À l'issue d'une mise en concurrence, sa mise en œuvre est confiée à la société Nové, groupement conduit par Eiffage SA et Arcade Vyv.

L'enjeu principal du Plan Ambition Logement est de reconstituer et d'augmenter le nombre et la qualité des logements destinés aux personnels du ministère des Armées et à leurs familles.

À terme, le nombre de logements passera de 8 000 aujourd'hui à 15 000 en fin de concession. Ils répondront aux besoins du ministère en termes de répartition géographique de ses agents.

D'un point de vue qualitatif, les logements seront plus modernes, mieux adaptés, atteignant les meilleurs standards en termes de qualité technique et de performance environnementale.



La politique d'aide au logement et à l'hébergement

Une politique en adéquation avec les impératifs des personnels du ministère

La politique ministérielle d'aide au logement est déterminée par les obligations de disponibilité et de mobilité fixées dans le statut général des militaires, qui dispose en particulier que « lorsque l'affectation entraîne des difficultés de logement, les militaires bénéficient d'une aide appropriée »¹.

Érigée en priorité dans le cadre du Plan Famille mis en place en octobre 2017, elle se décline selon les axes d'effort décrits par la loi de programmation militaire, qui souligne l'importance du logement et de l'hébergement dans les conditions de vie des militaires et de leurs familles, et leur lien étroit avec la disponibilité requise du personnel et l'efficacité opérationnelle des Armées.

Au quotidien, les politiques de logement et d'hébergement favorisent le plein investissement du personnel dans sa mission et lui permettent de tenir correctement ses fonctions et ses astreintes. Elles contribuent à soutenir son adhésion à l'institution et à assurer la sérénité de son foyer, en particulier lors du déploiement du militaire en opération et à chaque mutation géographique.

Le ministère des Armées est l'acteur clé du déploiement de ce plan. Il est l'un des seuls ministères disposant d'un parc domanial aussi important et directement impliqué dans la mise en œuvre de sa propre politique de logement : il l'édicte, la finance et la met en œuvre lui-même.

En quelques chiffres... au 31 décembre 2020, 78% des occupants logés en métropole avaient le statut de militaire (62% sont sous-officiers ou militaires du rang) et 22 % étaient des civils. Au total près de 10 % du personnel du ministère bénéficie d'un logement, du T3 au T5 pour 3/4 d'entre eux. Et en 2021, toutes régions confondues, 64 % des demandes de logement ont été satisfaites.

1 - Article L. 4123-1 du Code de la défense



© F. Martin - FSD Bordeaux

Une politique logement/hébergement complète, axée sur le soutien et le bien-être des personnels et leurs proches

Trois formes d'aides sont proposées aux personnels du ministère.

- 1 L'offre de logement familial**, qui consiste pour le ministère à développer un parc adapté aux besoins et aux ressources de ses agents, ainsi qu'aux particularités locales du marché locatif. Les logements de ce parc sont loués aux personnels du ministère à des loyers inférieurs au prix du marché. Cette politique vise prioritairement à compenser les difficultés de logement induites par les mutations, notamment de son personnel militaire, dans les zones de tension locative. Elle vise également à **aider les catégories de personnel militaire et civil à faibles revenus**, dans ces mêmes zones, de manière à garantir une implantation équilibrée de toutes les catégories de personnels au sein des garnisons.
- 2 La politique d'offre d'hébergement**, qui consiste à mettre des chambres individuelles ou collectives à la disposition des militaires du rang (casernement) et des cadres célibataires (hébergement des cadres), afin de répondre à des impératifs statutaires, des besoins d'ordre social et des contraintes de service. L'hébergement contribue ainsi à garantir un taux de présence et d'encadrement suffisants sur les emprises militaires, à forger l'esprit de corps des unités et des jeunes contingents, à loger les jeunes sous-officiers dans de bonnes conditions et à accompagner la situation de célibat géographique.
- 3 Les aides financières au logement et certaines aides à la mobilité**, lorsqu'elles dépendent de critères géographiques. Elle vise également à soutenir le personnel civil lorsqu'il est tenu à la mobilité géographique, dans le cadre de restructurations ou de son parcours professionnel. Cette politique se traduit par des indemnités ponctuelles de mobilité, dépendant notamment de critères géographiques. Le ministère peut également, dans le cadre de la politique sociale qu'il détermine par des circulaires spécifiques, favoriser l'accès au logement - et notamment à l'accession à la propriété - sous forme de prêts.

Le parc de logement du ministère

L'offre actuelle

Pour répondre au mieux à la diversité des familles, le ministère des Armées dispose d'un vaste parc de logements, sur tout le territoire métropolitain et ultramarin, aux « statuts » différents.

Ce parc est composé de :

- 10 700 logements domaniaux (fin 2020), dont l'État est propriétaire ;
- 20 800 logements réservés auprès de bailleurs ;
- environ 3 300 logements pris à bail auprès de propriétaires privés.

L'offre de logements cherche à répondre au nombre de mouvements. À titre d'exemple, lors du plan annuel de mutation des militaires de 2020, 6 578 logements ont été attribués en métropole (soit 57% de la demande totale).



© E. Rabot - SGA/Com

Développer l'offre

C'est le principal objectif du nouveau plan Ambition Logement.

Le ministère adaptera, progressivement mais résolument, le parc aux besoins des personnels en prenant en considération les évolutions du plan de stationnement des armées, les évolutions sociétales et l'évolution de la tension immobilière sur le territoire.

Les efforts portent sur le développement du parc dans les zones en forte tension immobilière où les familles rencontrent le plus de difficultés à se loger.

Des projets peuvent également être étudiés sur des zones moins tendues.

La construction de logements domaniaux prendra un nouvel essor dans le cadre du contrat CEGELOG avec un objectif de **3 000 constructions à l'horizon des dix prochaines années.**

Ce plan permet notamment de :

- **Soutenir les politiques en faveur du logement social**, puisque la construction de logements domaniaux en zone tendue permet de limiter la concurrence avec le parc social. Il contribue également à l'effort gouvernemental de construction de logements neufs.
- **Contribuer à la réduction des inégalités territoriales** : l'effort tient compte des problématiques de tension locative dans une carte de France adaptée aux enjeux de la Défense.
- **Favoriser l'amélioration du cadre de vie des personnels du ministère et de leurs familles.**
- **S'associer à une réflexion sur la politique immobilière grâce à la mobilisation d'un foncier sur des emprises ayant vocation à rester militaires.**



Le Plan Ambition Logement

Pourquoi un plan de grande ampleur ?

Le Plan Ambition Logement est un contrat de concession de services, d'une durée de 35 ans, qui définit le cadre de la gestion externalisée des logements domaniaux du ministère.

Avec ce plan, le ministère compte développer significativement et qualitativement l'offre de logements au profit de ses personnels et de leurs familles, par un processus novateur pour une entité publique et à forte implication environnementale.

Le choix d'un contrat de concession a été privilégié pour trois raisons principales :

- **Investir** massivement sur une période courte afin de « revitaliser » le parc domanial, en intéressant le concessionnaire à qui le risque d'exploitation est transféré ;
- **Mutualiser** des prestations dans un contrat innovant intégrant tant la gestion locative que le reste des activités immobilières : la maîtrise foncière, la construction, la rénovation, l'assistance à la cession voire la valorisation ;
- **Aligner** les intérêts entre les objectifs du ministère et ceux du concessionnaire, pour le bénéfice des personnels.

Le Plan Ambition Logement en 5 points

- 1** Rénovation énergétique du parc de logements
- 2** Constructions neuves bas carbone
- 3** Dispositifs de résidentialisation
- 4** Diminution des charges pour les locataires
- 5** Amélioration de la qualité du service de gestion locative

Le choix du concessionnaire

Le groupement conduit par Eiffage SA et Arcade Vyv a été désigné, incluant la Banque européenne d'investissement et l'Établissement public des fonds de prévoyance de l'aéronautique (EPFP), comme financiers.

La société concessionnaire Nové est constituée par chacun des groupes (Eiffage construction et Arcade VYV), avec une organisation simple et robuste:

- la société concessionnaire comprend un organe en charge du pilotage du contrat, de la stratégie patrimoniale, de la maîtrise d'ouvrage et des fonctions supports ;
- la société concessionnaire
 - est en charge de la mise en place du financement de la concession et responsable envers le ministère de la bonne exécution des obligations de la concession ;
 - s'appuie sur :
 - une structure dédiée à qui le concessionnaire confie les tâches de construction (constitué autour d'Eiffage Construction et de ses filiales régionales) : en charge des travaux initiaux (constructions nouvelles et rénovation);
 - une structure dédiée à qui le concessionnaire confie les tâches liées à la gestion: en charge de la gestion locative des travaux d'entretien courant.

Les structures dédiées aux travaux et à la gestion s'appuient sur les filiales locales de chacun des groupes, ce qui permet à la fois la coordination des tâches et la prise en compte des besoins locaux.

Cette désignation est l'aboutissement de la procédure lancée en avril 2019 et menée en étroit partenariat avec la Direction de l'Immobilier de l'État (DIE).



Initiée en 2019, la procédure d'attribution du contrat a suscité une forte concurrence et mobilisé des entités d'envergure mondiale et aux spécialités complémentaires (travaux, gestion locative, investissement et structuration de grands projets). Elle s'est organisée en plusieurs étapes clés permettant de s'assurer de la capacité des soumissionnaires à assurer la bonne exécution du contrat, d'augmenter les niveaux d'engagement des soumissionnaires au gré d'offres successives et de parvenir à des offres finales compétitives, financées et répondant pleinement aux besoins du Ministère et des ressortissants

Pour atteindre ces résultats, le Ministère a constitué une équipe dédiée et s'est appuyé également sur des experts externes dans les domaines technique, financier et juridique. Cette équipe, mobilisée au quotidien depuis la structuration du projet jusqu'à la signature du contrat, a par ailleurs assuré une coordination étroite avec l'ensemble des directions et organes compétents du **ministère des Armées mais également avec les autres administrations intervenant dans le projet : Direction de l'Immobilier de l'État, Direction du Budget, Trésor.**

L'anticipation systématique des attentes de ces interlocuteurs a permis au Ministère de parvenir à la signature du contrat et à la mise en place du financement correspondant dans un délai remarquable pour un projet de cette envergure et de cette complexité.

Le choix final s'est appuyé sur une analyse multicritères approfondie, en cohérence avec les objectifs précités du ministère des Armées.

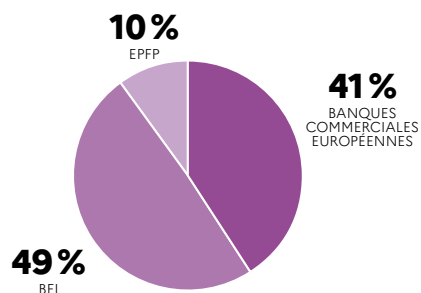
Le contrat de concession prend effet en février 2022, pour une prise en gestion complète par le concessionnaire au 1^{er} janvier 2023.

Par ce dispositif, le ministère des Armées s'engage dans une gestion exemplaire de l'ensemble du parc domanial métropolitain.

Un investissement majeur

Le contrat représente
2,3 milliards d'euros
en valeur actuelle nette.

Répartition du financement



Exemples de rénovation lourde



Un plan à forte valeur ajoutée

Le renouvellement du parc de logement et l'extension des prestations

L'action du concessionnaire recouvre le cycle de vie complet du logement résidentiel, de la maîtrise et qualification foncière à la gestion puis cession ou déconstruction le cas échéant.

Outre les services de gestion locative et d'entretien, les prestations attendues sont donc :

- les travaux de gros entretien ;
- la rénovation et la modernisation des logements ;
- l'acquisition et l'assistance à la cession d'habitations ;
- la proposition de fonciers autres que ceux identifiés par le ministère pour les projets de constructions nouvelles ;
- la prise en charge des travaux de rénovation sur la base d'une stratégie à long terme ;
- un service de qualité auprès de la clientèle et des personnels (gestion des demandes de logement et en cours d'occupation).

Le contrat prévoit l'élaboration d'un plan stratégique de réduction des charges locatives (PSRCL) afin de déterminer notamment des trajectoires de réduction des consommations d'énergie (consommation d'électricité, eau, entretien d'espaces verts, etc.), ce qui doit conduire à très moyen terme à une baisse du coût du logement pour les locataires. Ce plan est bien sûr corrélé aux très fortes ambitions du contrat en termes d'amélioration de la performance énergétique des logements, pour le confort des ressortissants, notamment dans le cadre de constructions nouvelles.

Ce contrat porte également des objectifs élevés demandés par le ministère en qualité de services avec :

- une relation gestionnaire / locataires organisée via une agence numérique,
- des demandes d'intervention centralisées par un centre de relation client avec des délais de réponse et d'intervention fixés au contrat,
- des visites virtuelles des logements qui seront proposées aux demandeurs, qui viennent accélérer ainsi l'expérimentation engagée par le ministère sur ce volet,
- un suivi régulier de la satisfaction des locataires.

Réhabilitation de différents types d'ensembles immobiliers



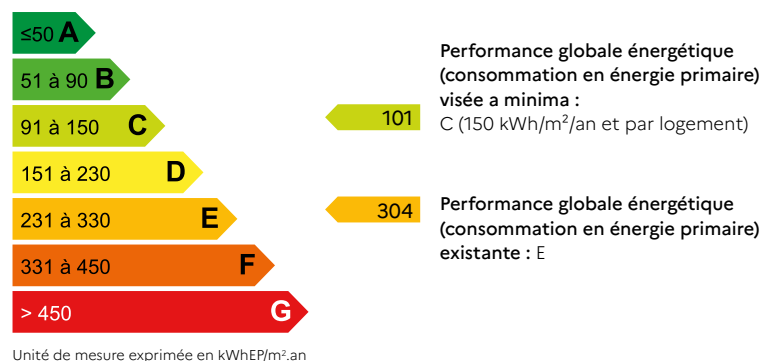
Une forte ambition environnementale

Les objectifs de réhabilitation et de construction répondent aux dernières exigences des normes énergétiques et environnementales.

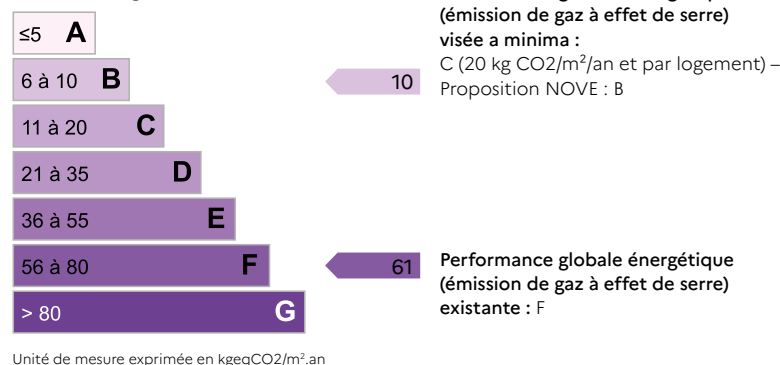
Pour les travaux de rénovation, il s'agit de supprimer les passoires thermiques (habitations particulièrement mal isolées et énergivores) à l'horizon des 5 premières années du contrat, et d'atteindre au minimum l'étiquette énergétique B ou C, soit une consommation maximale de 80 ou 150 kWh/m²/an d'énergie primaire, ainsi que l'étiquette climat de niveau C, correspondant à une émission de gaz à effet de serre inférieure à 20 kg CO₂/m²/an/logement.

Concernant les travaux de construction, il convient de respecter la réglementation thermique en vigueur au moment du dépôt des permis de construire liés aux nouvelles constructions. Et pour 30 % des logements au moins, l'obtention du niveau E3C1 du label « Bâtiments à Énergie Positive et Réduction Carbone » ou le label BEPOS + Effinergie 2017 est visé.

Consommation énergétique



Émissions de gaz à effet de serre



Une gestion plus efficace du parc

Le contrat constitue un puissant outil d'optimisation des coûts, ne serait-ce que par la mutualisation des moyens et prestations de gestion du parc domanial, permettant la réduction des frais de gestion.

Il représente également une importante création de valeur patrimoniale pour l'État :

- revalorisation des 8 258 logements du parc existant;
- intégration et rénovation de 3 961 logements issus de contrats de baux emphytéotiques administratifs passés avec des prestataires tiers et arrivés à échéance durant la concession;
- construction de 3 000 logements neufs, sur 55 sites identifiés comme zones de forte tension locative, et dont la typologie correspond aux besoins locaux des armées : maisons individuelles, logements intermédiaires (individuels, mais accolés, voire empilés, dans la limite de 3 niveaux) et logements collectifs, du T1 au T7 avec places de parking et espaces extérieurs privatifs, selon un programme en 4 tranches de 2022 à 2029 avec premières livraisons prévues en 2024.

À terme, le ministère des Armées disposera d'un parc de 15 000 logements domaniaux, répondant aux besoins et offrant aux familles de ses personnels des conditions d'habitation améliorées.



Un nouveau portail Internet

Dès à présent, le ministère des Armées lance un nouveau portail pour simplifier l'accès aux logements.

Dématérialisée, la demande de logement et son avancée sont suivies en ligne. Des visites virtuelles de logement sont proposées, permettant de faciliter le choix des personnels et de leurs familles.

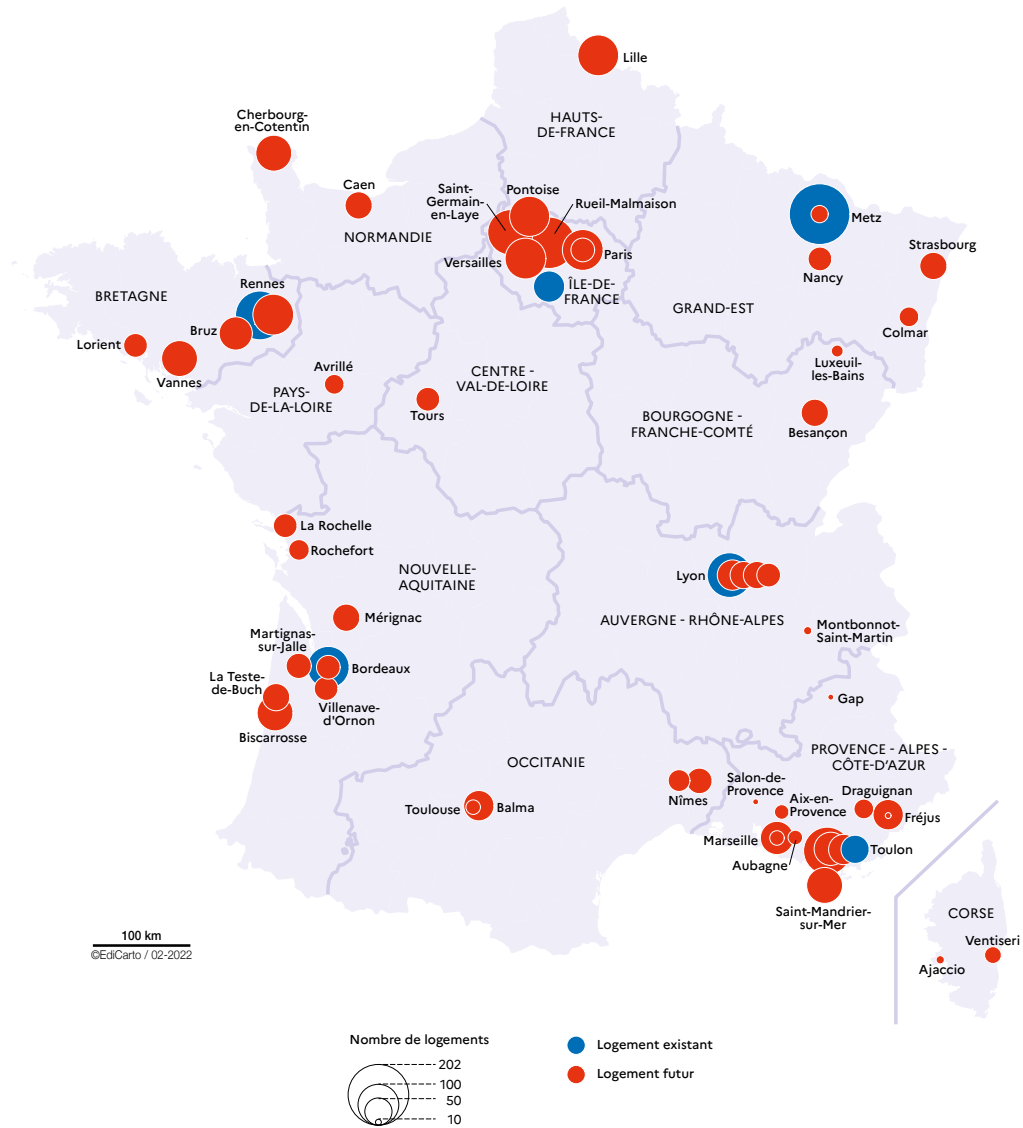
Ce nouveau portail s'inscrit dans la démarche de simplification du ministère des Armées au bénéfice des usagers. Plus simple et plus fluide, avec propositions d'habitats, questions-réponses et mise en relation entre les acteurs du logement, il facilite l'accès aux logements, particulièrement pour les mutations.

Dès à présent sur l'intradef : <https://logement.intradef.gouv.fr>

et sur internet courant 2022



Implantation en métropole des logements du parc domanial du ministère des Armées



Le concessionnaire Nové

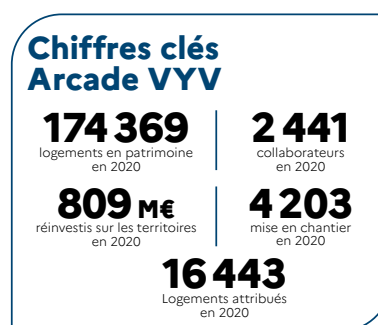
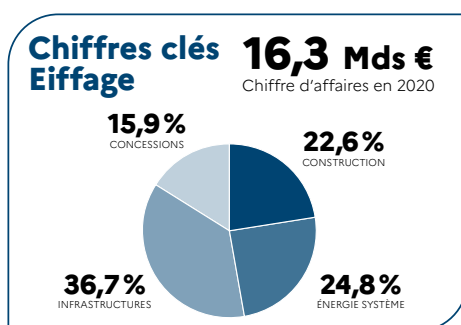
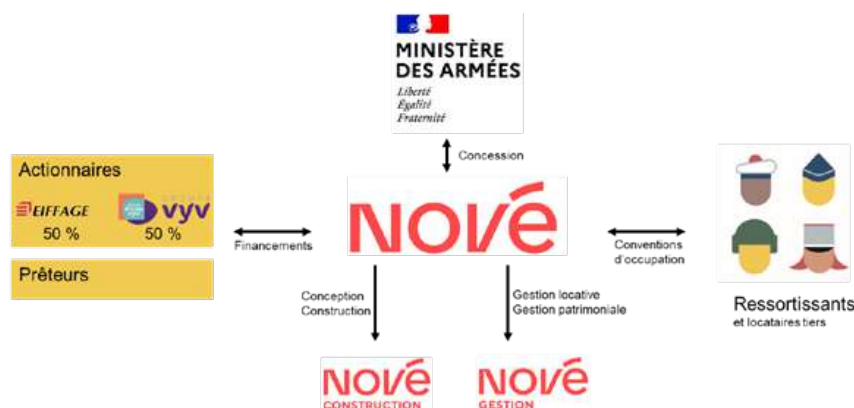
Concessionnaire et interlocuteur unique du Ministère sur toute la durée de la concession, la société Nové a été créée par les groupes ARCADE VYV et EIFFAGE pour y fédérer toutes leurs expertises.

Dotée d'importants moyens humains et financiers, Nové a été pensée pour optimiser la valorisation du parc du Ministère au bénéfice des ressortissants et de leur famille. Elle intègre les expertises de concessionnaire concepteur constructeur du groupe Eiffage et de gestionnaire immobilier du groupe Arcade VYV.

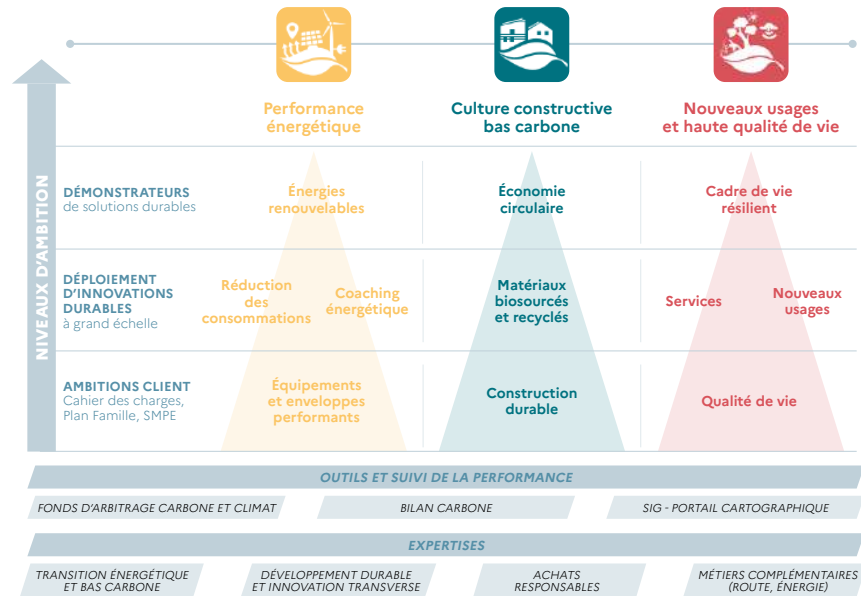
Centre de pilotage stratégique, Nové consolidera les remontées d'informations grâce à ses Directions Territoriales dédiées à chaque région du contrat qui assureront une relation constante avec les Etablissements Territoriaux du Logement et lui permettront de garantir un lien fort avec les ressortissants.

Les filiales régionales des groupes ARCADE VYV et EIFFAGE qui assurent un maillage fin des territoires développeront leur savoir-faire au sein des sociétés Nové Gestion et Nové Construction et assureront respectivement les prestations de gestion locative et patrimoniale d'une part et de conception construction des travaux initiaux d'autre part.

Dès le mois de Mars 2022, sous la direction de Nové l'ensemble des équipes intégrées s'installeront Porte de Versailles, à proximité immédiate de Balard.



Stratégie développement durable du groupement Nové

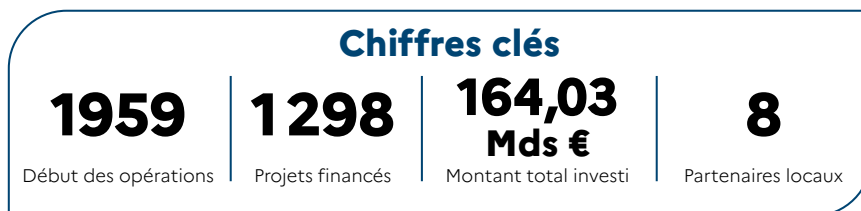


Partenaires financiers

La Banque européenne d'investissement, partenaire financier

Avec un montant d'engagement de 470 M€, dont 239 M€ sous forme de dette Projet et 231 M€ sous forme de dette Dailly, la Banque Européenne d'Investissement (« BEI ») est le premier financeur du projet Cegelog. A travers cet engagement conséquent, la BEI vient reconnaître les mérites du projet Cegelog tant en termes de mise à disposition de logements à loyers abordables qu'en termes de rénovation énergétique. Par la même occasion, la BEI concrétise son soutien plus global au secteur de la Défense.

Créée par le Traité de Rome et fondée en 1958, la BEI est l'institution de financement à long terme de l'Union européenne (UE) et ses actionnaires sont les 27 États membres de l'UE. Elle a pour mission de contribuer à l'intégration, au développement équilibré et à la cohésion économique et sociale des États membres de l'UE. Elle emprunte d'importants volumes de fonds sur les marchés de capitaux et les prête à des conditions très favorables pour soutenir des projets qui concourent à la réalisation des grands objectifs de l'UE. En tant que banque du climat de l'Union Européenne, elle a pour objectifs de stimuler l'émergence et le déploiement de nouvelles technologies permettant de relever les défis actuels comme la transition énergétique vers un nouveau modèle de croissance. En 2021, la BEI a consacré plus des deux tiers de ses volumes d'investissements à des projets liés à la lutte contre le changement climatique et 3,85 milliards d'euros dans le financement d'équipements publics plus verts et sobres en carbone.



Établissement public des fonds de prévoyance militaire et de l'aéronautique

L'EPFP intervient au profit des militaires et de leurs familles en mobilisant les ressources de deux fonds de prévoyances : le fonds de prévoyance de l'aéronautique (FPA) et le fonds de prévoyance militaire (FPM), respectivement créés en 1928 et 1959.

L'EPFP assume d'abord une mission de garantie des risques militaires en accordant aux militaires blessés, ainsi qu'aux familles endeuillées, une aide financière. Il contribue également à augmenter le parc immobilier proposé en location aux militaires et à leurs familles, notamment en finançant l'acquisition de logements neufs, ou en prêtant des fonds à des organismes bailleurs contre réservation de logements.

L'EPFP inscrit pleinement son action dans les orientations du ministère des Armées et, notamment, du Plan Famille décidé en 2017 par la ministre des armées.

CONTACTS PRESSE

Secrétariat général pour l'administration
(SGA)

THIBAUT FANTON

thibault.fanton@intradef.gouv.fr

Délégation à l'information et
à la communication de la défense (DlCoD)

CENTRE PRESSE

medias@dicod.fr



Secrétariat général
pour l'administration