

JUIN 2026

PANORAMA DES MODÈLES CONTRACTUELS INNOVANTS AU SERVICE DE L'ÉCONOMIE CIRCULAIRE

Le partenariat d'innovation

Chaire
Economie circulaire
et métabolisme urbain

Métropole du Grand Paris

Société des Grands Projets

SOMMAIRE

Introduction 3

Le partenariat d'innovation : principes et mise en œuvre 3

La particularité du partenariat d'innovation 3

Analyse du recours au partenariat d'innovation 4

Bilan du partenariat d'innovation comme forme contractuelle 5

Synthèse des avantages et limites aux partenariats d'innovation 5

Avantages et limites détaillés au partenariat d'innovation 5

Conclusion : le partenariat d'innovation : la forme contractuelle la plus adaptée aux besoins sans solution de l'économie circulaire 9



Introduction



Introduit dans le droit français de la commande publique par le décret du 26 septembre 2014[1], **le partenariat d'innovation est un nouveau type de marché permettant à la personne publique de stimuler l'innovation**.

Cet outil codifié en 2018[2], vise à remédier aux difficultés posées par le dispositif antérieur de l'achat public avant commercialisation et du marché de recherche et développement, qui imposaient deux mises en concurrence, l'une pour la phase de recherche et développement et l'autre pour l'acquisition de la solution.[3]

« Le partenariat d'innovation est un nouveau type de marché public. Il vise à pallier les difficultés structurelles des marchés de recherche et de développement (R&D) qui imposent une remise en concurrence à l'issue de la phase de R&D pour pouvoir acquérir les produits, services ou travaux innovants qui en sont le résultat » **- Ministères économiques et financiers, 2025. Les fiches techniques de la DAJ, le partenariat d'innovation**



Le partenariat d'innovation : principes et mise en œuvre

Un partenariat d'innovation est une procédure qui permet de combiner recherche, innovation et passation de marchés[4]. Ce processus doit uniquement être utilisé dans des circonstances limitées, lorsque : les produits, travaux et services visés sont innovants et qu'il y a une intention d'inclure à la fois les éléments de développement et d'achat dans la procédure.

Un partenariat d'innovation ne peut donc être conclu qu'à la condition qu'il n'existe aucune solution disponible sur le marché susceptible de répondre au besoin de l'acheteur. Ainsi, pour y avoir recours, l'acheteur doit vérifier par une étude (sourçage) que son besoin ne peut être couvert par des solutions déjà existantes sur le marché.[5]

Le partenariat d'innovation va donc avoir un double objet :

1) Rechercher et développer la solution

2) Son acquisition par l'acheteur public

La particularité du partenariat d'innovation

La particularité du partenariat d'innovation réside dans la possibilité d'exécuter le marché avec un ou plusieurs titulaires qui mènent les activités de R&D de manière séparée. Ce dispositif contractuel inclut le financement des phases de recherche et développement, suivi de l'acquisition des produits, services ou travaux issus de cette innovation sous réserve qu'ils atteignent les niveaux de performance et coûts définis[6].

Ce nouvel outil s'appuie donc sur une conception large de l'innovation, particulièrement favorable au développement des solutions circulaires.[7]

[1] Légifrance. Décret n° 2014-1097 du 26 septembre 2014 portant mesures de simplification applicables aux marchés publics
[2] Légifrance. Décret n° 2018-1075 du 3 décembre 2018 portant partie réglementaire du code de la commande publique
[3] Transformer l'essai de l'innovation : un impératif pour réindustrialiser la France Rapport d'information n° 655 (2021-2022), déposé le 8 juin 2022 https://www.senat.fr/rap/r21-655/r21-6558.html
[4] Commission européenne. Partenariats d'innovation, guide rapide des practiciens
[5] Ministères économiques et financiers, 2025. Les fiches techniques de la DAJ, Le partenariat d'innovation
[6] INEC, 2017. Focus : vers une politique publique circulaire
[7] Romain Routier. Marchés publics et économie circulaire. Droit. Université de Pau et des Pays de l'Adour, 2023. Français. NNT : 2023PAUU2152. tel-05003610

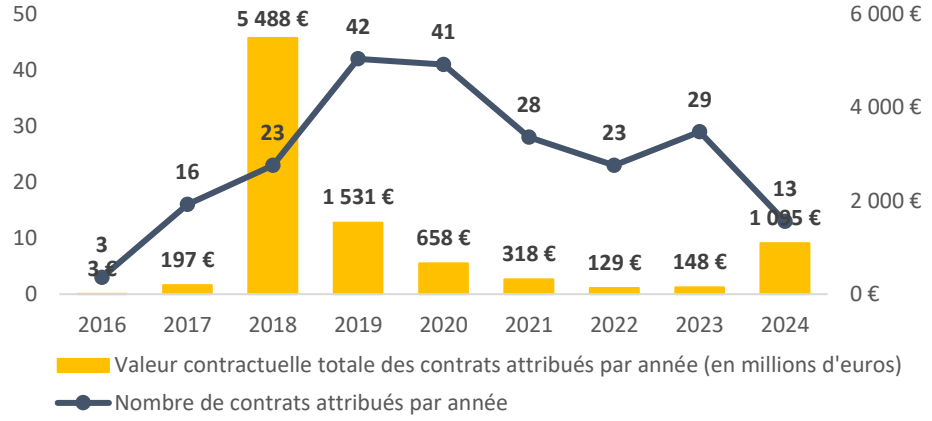
Analyse du recours au partenariat d'innovation

À l'échelle européenne, **le partenariat d'innovation reste un outil peu utilisé** : 218 contrats seulement ont été attribués dans l'ensemble de l'Espace économique européen entre 2016 et 2024. Après un pic de 42 contrats en 2019, le recours à cette procédure n'a cessé de reculer, pour tomber à seulement 13 contrats en 2024 soit une division par trois en cinq ans.[8]

Ce repli en volume est toutefois à nuancer : 2024 enregistre un fort rebond en valeur contractuelle, ce qui suggère que les projets recourant à ce dispositif sont de plus en plus ambitieux, même s'ils sont moins nombreux.

Évolution des partenariats d'innovation dans l'EEE (2016-2024)

Graphique selon données Commission européenne, Innovation Partnerships, Overview of TED Data 2016-2024



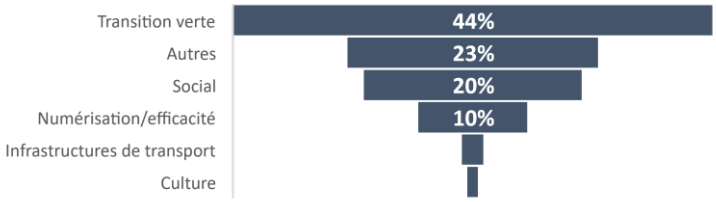
Dans ce contexte de déclin du recours au partenariat d'innovation, la France se distingue en 2024 comme le pays, à égalité avec la Finlande, ayant le plus recouru à cette forme contractuelle entre 2016 et 2024, avec 28 contrats attribués chacune, soit plus de 12 % du total des partenariats d'innovation européens concentrés sur le seul territoire français.

Sur le plan qualitatif, le bilan est plus encourageant. Les partenariats d'innovation se concentrent principalement sur deux objectifs de politique publique : la **numérisation et l'efficacité** (34% des contrats) et la **transition verte** (23% des contrats). [9]

Cette dimension environnementale est encore plus marquée lorsqu'on raisonne en valeur : **les partenariats d'innovation à objectif de transition verte représentent 44% de la valeur totale attribuée depuis 2016**, ce qui en fait le premier objectif en valeur de ces partenariats.

Répartition des partenariats d'innovation par objectif stratégique (sur la base de la valeur des contrats attribués)

périmètre Europe, données Commission européenne



Ces chiffres confirment que si le recours au partenariat d'innovation s'est estompé **celui-ci s'est imposé comme un levier de la commande publique verte, particulièrement adapté au développement de solutions circulaires dont aucun équivalent n'existe encore sur le marché.**

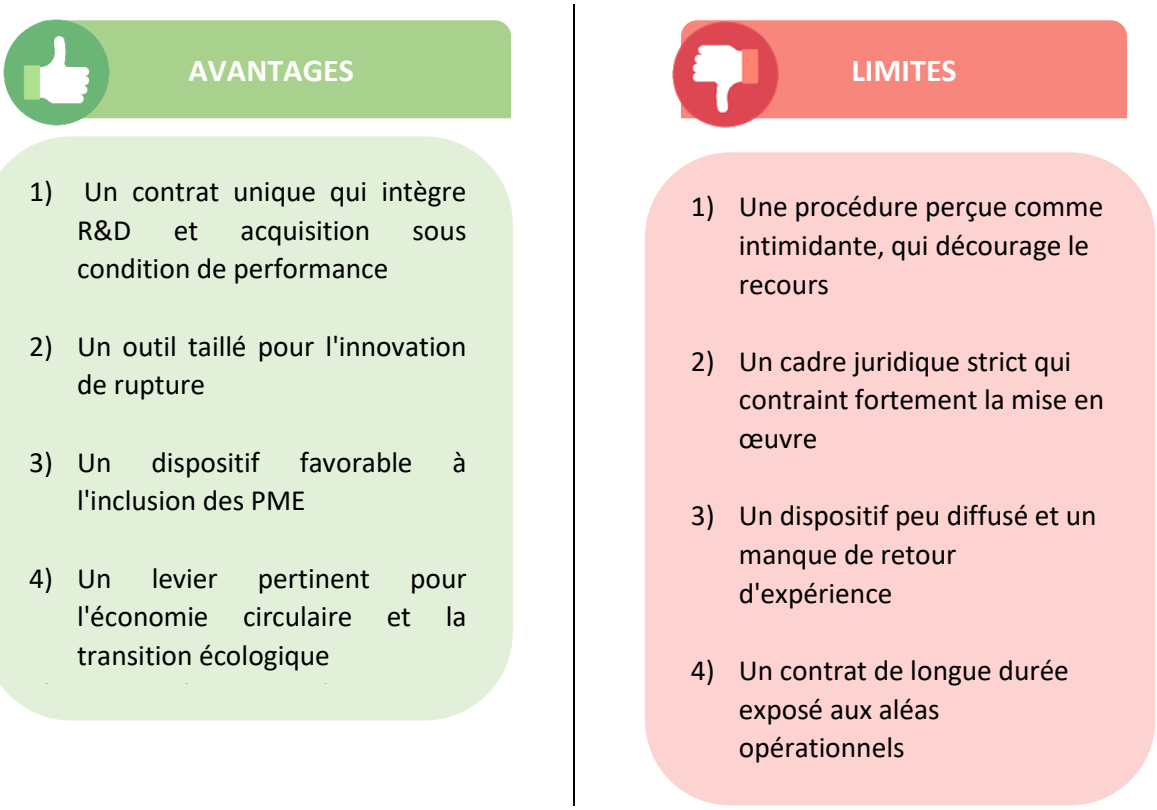
Cette vocation environnementale est d'ailleurs pleinement assumée par les acheteurs. Près d'un tiers d'entre eux déclarent que la recherche de solutions à forte dimension environnementale constitue une motivation directe du recours à cette procédure, et 47 % la considèrent comme un outil particulièrement efficace pour intégrer les considérations environnementales dans leurs marchés publics.[10]

[8] Commission européenne, Innovation Partnerships, Overview of TED Data 2016-2024
[9] Ibid
[10] F. LICHERE (dir.), « L'environnementalisation des marchés publics », Rapport de la Chaire de droit des contrats publics, septembre 2022, p. 101.

Bilan du partenariat d'innovation comme forme contractuelle

Synthèse des avantages et limites aux partenariats d'innovation

Figure 1 : Synthèse des avantages et limites aux partenariats d'innovation



Ces avantages et limites sont présentés de manière détaillée ci-dessous.

Avantages et limites détaillés au partenariat d'innovation

AVANTAGES DETAILLES DES PARTENARIATS D'INNOVATION

1) Un contrat unique qui intègre R&D et acquisition sous condition de performance

Le partenariat d'innovation intègre dans un contrat unique la phase de R&D et la phase d'acquisition, cette dernière n'étant déclenchée que si la solution développée atteint les niveaux de performance et de coût définis contractuellement ce qui protège l'acheteur contre l'obligation d'acquérir une solution qui ne répondrait pas à ses attentes.[11]

2) Un outil taillé pour l'innovation de rupture

Le partenariat d'innovation est la seule procédure de la commande publique qui permette à un acheteur de financer la création d'une solution qui n'existe pas encore sur le marché, tout en intégrant son acquisition dans le même contrat. Là où un appel d'offres classique présuppose l'existence d'une solution connue et disponible, le PI autorise l'acheteur à exprimer un besoin sans solution préétablie et à co-construire cette solution avec un opérateur économique. Il constitue en ce sens « *le seul contrat qui intègre des activités de R&D, puis l'acquisition de la solution en résultant,*

[11] Code de la commande publique, Article R2172-32. « L'acheteur ne peut acquérir les produits, les services ou les travaux résultant des phases de recherche et de développement que s'ils correspondent aux niveaux de performance et n'excèdent pas les coûts maximum prévus par le partenariat d'innovation »

et ce sans remise en concurrence du titulaire », et sans doute « *la forme contractuelle la plus évoluée d'intégration de l'innovation* »[12]

3) Un dispositif favorable à l'inclusion des PME

Le partenariat d'innovation s'inscrit dans la volonté affichée des pouvoirs publics de favoriser l'accès des marchés publics aux PME, en ce que cela favorise le plus souvent le tissu économique local. Il est en ce sens de l'intérêt même du recours au partenariat d'innovation de *« permettre aux entreprises et notamment aux PME de se sublimer et, de l'habitat aux réseaux de transport en passant par les nouvelles technologies ou la promotion du développement durable, de faire bénéficier les services publics de leurs idées et compétences »*[13]

Les PME occupent une place importante dans ces partenariats : elles sont impliquées dans 63 % des contrats attribués depuis 2019. Cette tendance s'est encore renforcée en 2024, où elles représentent 77 % des partenariats d'innovation conclus. En valeur, cela correspond à près d'un milliard d'euros, soit 37 % du montant total des partenariats d'innovation conclus[14].



« Malgré la lourdeur de la procédure, les PME ne paraissent pas particulièrement pâtir du développement des partenariats puisque depuis 2019 les données montrent que près de 63 % des marchés attribués font intervenir des PME » **- Auteur, selon données Commission européenne, Innovation Partnerships, Overview of TED Data 2016-2024**

4) Un levier pertinent pour l'économie circulaire et la transition écologique

Le partenariat d'innovation s'est imposé comme un outil privilégié de la commande publique verte, particulièrement adapté au développement de solutions circulaires dont aucun équivalent n'existe encore sur le marché à l'image du partenariat Cométha conclu entre le Syctom et le SIAAP pour le co-traitement des boues et déchets organiques[15].

Cette vocation environnementale est pleinement assumée par les acheteurs : 47% la considèrent comme un outil particulièrement efficace pour intégrer les considérations environnementales dans leurs marchés publics[16]. Cette dynamique est encore plus marquée lorsqu'on raisonne en valeur : les partenariats à objectif de transition verte représentent **44%** de la valeur totale attribuée depuis 2016 dans l'Espace économique européen, ce qui en fait le **premier objectif en valeur** de l'ensemble des partenariats d'innovation conclus[17].



LIMITES DETAILLEES DES PARTENARIATS D'INNOVATION

1) Une procédure perçue comme intimidante, qui décourage le recours

Malgré dix ans d'existence, le partenariat d'innovation reste un outil sous-estimé et sous-utilisé par les acheteurs publics, « *ces derniers se montrant réticents à y recourir en raison de ses conditions de*

[12] Selon Laurent Bidault, avocat en droit public des affaires. Marché public : Le recours au partenariat d'innovation, 2023.
[13] Romain Routier. Marchés publics et économie circulaire. Droit. Université de Pau et des Pays de l'Adour, 2023. Français. NNT : 2023PAUU2152. tel-05003610
[14] Ici, le total est exprimé hors valeurs atypiques : la valeur totale des partenariats d'innovation conclus dans l'Espace économique européen s'élève à 2,9 milliards d'euros (hors valeurs atypiques), contre 9,5 milliards d'euros en les incluant. Selon données Commission européenne, Innovation Partnerships, Overview of TED Data 2016-2024
[15] Partenariat d'innovation Syctom – SIAAP. Cométha est le projet commun du Syctom et du SIAAP pour le traitement des déchets organiques solides et liquides. Il contribue directement à l'atteinte d'objectifs internationaux, nationaux et régionaux, en recherchant une production optimisée de biométhane, au moyen de solutions technologiques innovantes et respectueuses de l'environnement.
[16] F. LICHERE (dir.), « L'environnementalisation des marchés publics », Rapport de la Chaire de droit des contrats publics, septembre 2022, p. 101.
[17] Commission européenne, Innovation Partnerships, Overview of TED Data 2016-2024

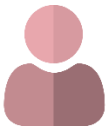
recours, de sa procédure de passation, de son fonctionnement, voire des compétences et moyens techniques ou juridiques que peuvent nécessiter son élaboration, sa passation et son exécution ».

Ce constat dépasse le cadre français : la Commission européenne elle-même, dans son guide conseille aux acheteurs « d'*être préparés, surtout si c'est la première fois qu'ils utilisent cette procédure* », de « *prévoir une marge de temps et d'éventuels changements de programme* » et d'être « *prêts à faire face à l'opposition de personnes qui ne comprennent pas ou n'apprécient pas la valeur du processus* » aveu implicite que la procédure reste difficile à faire accepter en interne.[18]

La lourdeur perçue décourage également les PME innovantes, « qui n'ont pas les moyens de s'investir dans un programme de long terme à l'issue incertaine ».[19]



« *Le partenariat d'innovation constitue un outil sous-estimé et par voie de conséquence sous-utilisé par les acheteurs, ces derniers se montrant réticents à y recourir en raison de ses conditions de recours, de sa procédure de passation, de son fonctionnement, voire des compétences et moyens techniques ou juridiques, que peuvent nécessiter son élaboration, sa passation et son exécution* » - **Marché public : Le recours au partenariat d'innovation, 2023**



« *Tant qu'il n'y aura pas d'exemple concret, et des moyens efficaces d'accompagner les acheteurs sur cette démarche, comme par exemple un guide de bonnes pratiques sur lequel nous travaillons actuellement, nous serons toujours confrontés à des blocages* » - **David Adolphe, chargé de mission à la Direction Générale des Entreprises. Le droit des marchés publics est-il l'ennemi de l'innovation ?**

2) Un cadre juridique strict qui contraint fortement la mise en œuvre

Au-delà de la résistance culturelle, c'est la rigueur juridique du dispositif lui-même qui constitue un obstacle structurel. Avant même de lancer la procédure, l'acheteur doit démontrer que son besoin ne peut être satisfait par aucune solution existante sur le marché ce qui suppose de mobiliser la méthode dite du **faisceau d'indices** : études de marché, résultats de sourçage, consultations préalables d'opérateurs, avis d'experts, veille technologique.

Or, comme le souligne Laurent Bidault, avocat en droit public des affaires, « *il incombe à l'acheteur d'apprécier et de justifier l'indisponibilité de la solution* » [20] une obligation qui mobilise des compétences juridiques et techniques pointues que toutes les structures publiques ne possèdent pas.

Au stade de l'exécution, les contraintes ne se relâchent pas : le contrat doit prévoir des étapes intermédiaires, des indicateurs de résultat, et des mécanismes de résiliation à chaque phase — autant de clauses spécifiques qui nécessitent une ingénierie contractuelle avancée. La Chaire de droit des contrats publics conclut sans ambiguïté que « *la complexité et les incertitudes qui planent sur le partenariat d'innovation n'ont pas permis l'adoption massive de cette forme contractuelle* ».

[18] Commission européenne. Partenariats d'innovation guide rapide des praticiens
[19] Le droit des marchés publics est-il l'ennemi de l'innovation ? . https://la-maison-forte.com/blog-recherches/le-droit-des-marches-publics-est-il-l-ennemi-de-l-innovation
[20] Selon Laurent Bidault, avocat en droit public des affaires. Marché public : Le recours au partenariat d'innovation, 2023.

« *La mise en œuvre du partenariat d'innovation reste très complexe. La complexité et les incertitudes qui planent sur le partenariat d'innovation n'ont pas permis d'adoption massive de cette forme contractuelle* » - **Chaire de droit des contrats publics, 2022. Environnementalisation des marchés publics**

3) Un dispositif peu diffusé et un manque de retour d'expérience

Malgré son potentiel reconnu, le partenariat d'innovation ne s'est pas développé de manière significative depuis sa création. À l'échelle européenne, le nombre de contrats attribués annuellement est en déclin depuis le pic de 2019 et le rapport sénatorial publié en 2023[21] appelle à faire évoluer le modèle « *pour l'adapter aux besoins de la commande publique* ».

Ce sous-usage chronique a une conséquence directe : **l'absence de capitalisation collective sur les pratiques.** En France, « il y a encore très peu de retour d'expérience pour le moment sur cette procédure récente mais un réel intérêt de certains industriels ».[22]

Ce constat est partagé au niveau international. La Norvège où le dispositif a été adopté en 2017 relevait en 2023 « *qu'il est nécessaire d'acquérir davantage de connaissances sur les effets plus larges des partenariats d'innovation achevés* » et que « *au fur et à mesure que davantage de projets seront terminés, il sera possible de collecter des données et d'évaluer leurs impacts de plus près* »[23]. Ce cercle vicieux : **peu d'usages, donc peu d'exemples, donc peu d'usages constitue un frein important à la démocratisation du dispositif.**

« On observe que, malgré l'intérêt du dispositif, tant pour l'acheteur public que pour les entreprises innovantes, encore peu de partenariats de ce type ont été conclus. Il serait donc opportun de mieux sensibiliser les acheteurs publics à cette faculté, mais également d'étudier les raisons de ce faible recours et d'envisager une adaptation du dispositif » - **Sénat, 2023. Rapport d'information, Transformer l'essai de l'innovation : un impératif pour réindustrialiser la France »**

4) Un contrat de longue durée exposé aux aléas opérationnels

La durée intrinsèque du partenariat d'innovation qui combine phase de R&D et phase d'acquisition dans un seul contrat l'expose à des glissements calendaires et à une incertitude persistante sur l'issue industrielle.

Le projet Cométha[24] lancé en 2017 par le Syctom et le SIAAP pour le co-traitement des boues d'épuration et des déchets organiques, il prévoyait initialement un passage en phase industrielle à partir de 2023. En réalité, l'exploitation effective des unités pilotes n'a débuté qu'en mars 2025 soit deux ans après la date prévue pour la phase industrielle elle-même.

Phase	Calendrier initial	Calendrier réel
Phase 1 : Recherches et essais	2018-2019[25]	Réalisée

[21] Transformer l'essai de l'innovation : un impératif pour réindustrialiser la France Rapport d'information n° 655 (2021-2022), déposé le 8 juin 2022 https://www.senat.fr/rap/r21-655/r21-6558.html
[22] MOOCS. La commande publique autrement. Comment concrétiser des projets urbains durables et innovants. Le partenariat de l'innovation par Me. Julien Moiroux
[23] Osloeconomics,2023. Updated evaluation of innovation partnerships Experiences from public contracting authorities and the public funding apparatus September 2023
[24] Partenariat d'innovation Syctom – SIAAP. Cométha est le projet commun du Syctom et du SIAAP pour le traitement des déchets organiques solides et liquides. Il contribue directement à l'atteinte d'objectifs internationaux, nationaux et régionaux, en recherchant une production optimisée de biométhane, au moyen de solutions technologiques innovantes et respectueuses de l'environnement.
[25] COMETHA. https://www.cometha.fr/partenariat-dinnovation/

Phase 2 : Unités pilotes	2020-2022[26]	Phase 2 lancée en avril 2020 et s'étendra jusqu'au 1er semestre 2026. L'exploitation effective des deux unités pilotes a débuté en Mars 2025.[27]
Phase 3 : Unité industrielle (si le projet se poursuit)	A partir de 2023[28]	nd

Conclusion : le partenariat d'innovation : la forme contractuelle la plus adaptée aux besoins sans solution de l'économie circulaire



Le partenariat d'innovation se distingue de toutes les autres formes contractuelles de la commande publique par une caractéristique décisive au regard de l'économie circulaire : **il est le seul outil qui permette de contractualiser sur une solution qui n'existe pas encore**. Or, l'économie circulaire est précisément le champ par excellence des besoins sans solution préétablie : réemploi de matériaux du BTP à grande échelle, co-traitement de flux de déchets organiques, écoconception de produits industriels, bouclage de filières encore inexistantes. **Le partenariat d'innovation est,** structurellement**, l'instrument taillé pour ces défis.**

Les données confirment cette adéquation. Les partenariats d'innovation à objectif de transition verte représentent **44% de la valeur totale** attribuée dans l'Espace économique européen depuis 2016. Le projet Comtha partenariat entre le Syctom et le SIAAP pour le co-traitement des boues d'épuration et des déchets organiques illustre concrètement cette capacité : il a permis de financer et de développer une solution de production de biométhane qui n'avait aucun équivalent opérationnel sur le marché au moment de sa conception.

Sa dimension inclusive renforce encore sa pertinence circulaire. Contrairement au marché de conception-réalisation qui peut avoir tendance à concentrer la commande sur les majors du BTP, le partenariat d'innovation associe les PME dans **77% des contrats conclus en 2024**, représentant près d'un milliard d'euros un signal fort, dans un secteur où les savoir-faire du réemploi, de la déconstruction sélective ou de la valorisation des matériaux sont souvent portés par des petites et moyennes structures.

En définitive, **le partenariat d'innovation s'impose comme la forme contractuelle la plus cohérente avec les exigences de l'économie circulaire** : orienté résultat, ouvert aux PME, capable de financer l'inexistant, et naturellement tourné vers la transition écologique. Ses limites (complexité juridique, manque de culture des acheteurs, risques calendaires) ne sont pas des défauts de conception mais des défauts de déploiement. **La question n'est donc pas de savoir s'il est adapté à l'économie circulaire il l'est profondément**, mais de lever les freins qui empêchent encore les acteurs publics de l'utiliser à la hauteur de son potentiel.

[26] Ibid
[27] Syctom, Compte financier unique 2024
[28] COMETHA. https://www.cometha.fr/partenariat-dinnovation/



Crédits & réalisation

Réalisation
Corinne Blanquart
Paul Vilain

Contact :
Pour toute question ou demande d'information complémentaire

paul.vilain@univ-eiffel.fr
chaire.ECMU@univ-eiffel.fr

Chaire Economie circulaire et métabolisme urbain

Métropole du Grand Paris

Société des Grands Projets