



## *Mission d'Appui aux Partenariats Public-Privé*

**Mercredi 28 décembre 2005**

### **AVIS n° 2005-03** **Collèges Eure et Loir**

#### **Objet :**

Le département d'Eure-et-Loir a comme projet de promouvoir auprès des élèves, enseignants et personnels administratifs l'usage des technologies de l'information et de la communication appliquées à l'enseignement dans les collèges publics du département. Ce projet s'inscrit dans le fil d'une politique adoptée par le département et dont les objectifs ont été fixés dans un Livre blanc.

Le projet mené par le département vise :

- à la mise à disposition d'équipements et de réseaux informatiques performants pour les élèves et enseignants, utilisables dans le cadre des programmes scolaires ;
- à permettre l'accès aux ressources disponibles par interface Web, notamment sur Internet, généralisé pour les élèves et les enseignants, incluant la mise à disposition de portails dédiés et d'adresses e-mail personnelles ;
- à la mise en place d'outils de travail conjoint entre les équipes administratives de chaque établissement public local d'enseignement et les services du conseil général.

L'utilité publique de l'opération, comme l'intérêt à la réaliser dans les meilleurs délais apparaissent incontestables.

#### **I - Analyse juridique**

Le département a été saisi du projet par la société ADN, spécialisée dans ce type de réalisations. L'article L 1414-11 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit expressément la possibilité pour un promoteur de saisir une personne publique d'un projet. L'auteur du projet, dès lors qu'il remplit les conditions requises, est autorisé à participer au dialogue prévu à l'article L 1414-7 du CGCT ou à la procédure prévue à l'article L 1414-8 du même code.

L'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat a inséré dans le CGCT un nouvel article L. 1414-2 ainsi rédigé :

*« Les contrats de partenariat ne peuvent être conclus que pour la réalisation de projets pour lesquels une évaluation, à laquelle la personne publique procède avant le lancement de la procédure de passation :*

*a) Montre ou bien que, compte tenu de la complexité du projet, la personne publique n'est pas objectivement en mesure de définir seule et à l'avance les moyens techniques pouvant répondre à ses besoins ou d'établir le montage financier ou juridique du projet, ou bien que le projet présente un caractère d'urgence... » .*

La notion d'urgence ne sera pas ici traitée, le département d'Eure-et-Loir ne soutenant pas que le projet présenterait ce caractère au sens où le Conseil d'Etat l'a défini dans sa décision du 29 octobre 2004, Sueur et autres, soit une urgence qui *«résulte, dans un secteur ou une zone géographique déterminés, de la nécessité de rattraper un retard particulièrement grave affectant la réalisation d'équipements collectifs»*.

La référence à la notion de complexité est transposée de la directive n° 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004, relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services. Cette directive autorise en effet le recours à une procédure appelée dialogue compétitif dans le cas de projets complexes.

Dans son considérant 31, la directive précise que :

*« Les pouvoirs adjudicateurs qui réalisent des projets particulièrement complexes peuvent, sans qu'une critique puisse leur être adressée à cet égard, être dans l'impossibilité objective de définir les moyens aptes à satisfaire leurs besoins ou d'évaluer ce que le marché peut offrir en termes de solutions techniques et/ou de solutions financières/juridiques. Cette situation peut notamment se présenter pour la réalisation d'importantes infrastructures de transport intégrées, la réalisation de grands réseaux informatiques ou la réalisation de projets comportant un financement complexe et structuré, dont le montage financier et juridique ne peut pas être prescrit à l'avance. Dans la mesure où le recours à des procédures ouvertes ou restreintes ne permettrait pas l'attribution de tels marchés, il convient donc de prévoir une procédure flexible qui sauvegarde à la fois la concurrence entre opérateurs économiques et le besoin des pouvoirs adjudicateurs de discuter avec chaque candidat tous les aspects du marché. »*

Au cas d'espèce, au regard des arguments présentés par le département, la Mission estime que le projet présenté peut être regardé comme un projet complexe et qu'il satisfait en conséquence aux conditions juridiques du recours au contrat de partenariat.

## **La complexité du projet tient à ses caractéristiques techniques**

La disparité actuelle des situations des 40 collèges d'Eure-et-Loir empêche une définition a priori des moyens à mettre en œuvre. L'analyse préalable réalisée par le département et les services de l'inspection académique aux mois de mai et juin 2004 sur 4 établissements pilotes a fait ressortir une très grande disparité des équipements et du recours à l'outil informatique dans les collèges. Les situations sont beaucoup plus disparates et délicates que ce qui était envisagé par les services. Le prestataire aura donc à adapter le dispositif retenu à 40 cas différents.

Les tâches à réaliser sont très diverses et relatives à des métiers différents : infrastructures électriques et de réseau informatique ; fourniture et installation d'équipements micro-informatiques (serveurs, postes de travail, périphériques, matériels actifs de réseau...) ; architecture logicielle sur les réseaux, serveur et postes ; accès Internet, portails, services de messagerie et outils de communication spécifiques ; conseil, support, fonctionnement et maintenance quotidiens.

L'environnement technologique place par ailleurs le projet dans un cadre en évolution constante. L'industrie informatique fait régulièrement évoluer les outils de communication, tant au niveau matériel que logiciel.

Enfin les solutions techniques offertes actuellement par le marché sont très diverses. Les services du département ne sont pas véritablement en mesure de déterminer quelle solution est la meilleure pour s'adapter aux contraintes spécifiques de chacun des collèges.

Il apparaît donc que la personne publique n'est pas objectivement en mesure de définir seule et à l'avance les moyens techniques pouvant répondre à ses besoins ou même, parmi les solutions techniques existantes, de déterminer la plus adaptée au projet. La directive 2004/18 du 31 mars 2004 cite d'ailleurs elle-même, dans son considérant 31, la réalisation de grands réseaux informatiques comme exemple de projet particulièrement complexe.

La mission estime en conséquence que la réalisation de l'équipement informatique des collèges d'Eure-et-Loir entre bien dans la catégorie des projets complexes au sens de l'article L 1414-2 précité du CGCT .

## **II - Analyse comparative**

### *II-1 Appréciation de la situation actuelle*

Une analyse préalable a été menée par la collectivité au sein de quatre établissements représentatifs (sur 40). L'objectif prioritaire de cette analyse était de mesurer l'écart entre les besoins exprimés par les utilisateurs et les préconisations du Rectorat d'une part, et la réalité des situations locales d'autre part.

Cette analyse détaillée a mis en lumière des carences multiples :

- faible cohérence des actions engagées,
- qualité très inégale des prestations fournies,
- fiabilité et sécurité des installations insuffisamment assurée.

Au total, malgré l'implication forte des différents acteurs, le résultat concret est loin d'être à la hauteur des moyens engagés.

L'analyse de ces carences par le département leur attribue comme causes l'absence de vue globale et de cohérence dans les initiatives, la multiplicité des acteurs sur le terrain, la faiblesse des garanties accordées par les fournisseurs, et la durée insuffisante des contrats qui interdit une vision à long terme.

Le département a donc recherché une procédure qui lui permette de reprendre l'initiative en mettant l'accent sur les points suivants :

- obtenir une prestation globale ;
- transférer le maximum de risques aux entreprises contractantes ;
- contracter sur une durée suffisante, en tout état de cause plus longue qu'un marché public classique de fourniture de service.

Le département s'est ainsi tourné vers la solution du contrat de partenariat, suite à la saisine effectuée par la société ADN (conformément à la « procédure promoteur » prévue par l'article L 1414-11 du code général des collectivités territoriales – CGCT).

## *II-2 Pertinence des solutions alternatives présentées*

Le document d'analyse comparative examine tout d'abord un préalable : la compétence du département au regard des textes législatif et réglementaires pour prendre en charge la réalisation de l'équipement informatique des collèges de son ressort.

La Mission d'appui considère que l'analyse présentée, qui repose sur l'affirmation des compétences immobilières du département, telles que codifiées aux articles D. 211-14 et s. du code de l'éducation, est corroborée par ce commentaire contenu dans le « schéma directeur des infrastructures TICE » publié par le ministère, qui indique clairement que le rôle du ministère et de ses services déconcentrés (inspections académiques) est un rôle de préconisation et que la réalisation des infrastructures est du ressort des collectivités : « *la maîtrise d'ouvrage des opérations doit être laissée au premier financeur, en général l'une ou l'autre des collectivités locales* » (p21).

Ce préalable établi, le document analyse les motifs qui conduisent à écarter deux solutions :

- La délégation de service public, au motif de l'absence de rémunération du prestataire par les usagers ;

- Le bail emphytéotique administratif, aux motifs suivants :
  - o la durée d'un BEA est au minimum de dix-huit ans, durée excessivement longue pour un projet relatif à un réseau informatique ;
  - o le BEA s'applique avant tout à la réalisation d'immeubles, les autres prestations devant avoir un caractère subordonné ; or on est ici dans un cas inverse, la réalisation des câblages, seules prestations à caractère immobilier prévues dans le contrat, n'étant pas les éléments principaux de celui-ci.

La volonté du département de globaliser les prestations au sein d'un contrat unique exclut de fait le recours à un BEA.

Le document justifie également la mise à l'écart de deux formes de marchés publics : le crédit bail (au motif déjà évoqué que le projet ne se limite pas au volet immobilier) et le contrat de location avec option d'achat (LOA) pour des raisons analogues.

Les analyses juridiques concises mais précises contenues dans le document permettent ainsi de restreindre l'analyse comparative en termes de coût global, de performances et d'analyse de risque à une hypothèse alternative de base (loi MOP/Contrat de Partenariat) assortie d'une variante de durée.

L'analyse comparative proprement dite est établie sur la base d'un découpage du programme en quatre phases.

Ces quatre phases sont :

- la conception et les études préparatoires (phase 1);
- la réalisation de travaux d'installation des câblages électriques et informatiques (phase 2)
- la fourniture des matériels et logiciels (phase 3)
- l'exploitation (depuis la mise en place et l'installation), la gestion et la maintenance du système (phase 4)

Ce découpage paraît pertinent au regard des besoins exprimés.

L'hypothèse d'une maîtrise d'ouvrage « classique » en loi MOP est réalisée selon le découpage suivant :

- conception et études préparatoires réalisées par le département lui-même ;
- marchés publics séparés pour les trois phases suivantes

Deux variantes relatives à la durée sont examinées : 8 ans et 12 ans.

### *II-3 Caractère pertinent des paramètres et hypothèses utilisés dans l'évaluation*

*Délai de réalisation – durée du contrat.*

Les durées retenues – 8 ans et 12 ans – sont raisonnables pour des réseaux informatiques et les équipements associés : il convient en effet de limiter la durée du contrat pour tenir compte des bouleversements induits par l'évolution technologique sur lesquels il n'existe qu'une visibilité restreinte. Il est par ailleurs prévu dans les deux scénarios un renouvellement des matériels au bout de quatre ans, durée classique d'amortissement des matériels informatiques.

Dans l'hypothèse « classique » ce renouvellement comporte des coûts supplémentaires liés aux procédures de marchés publics.

#### *Coût des travaux et des investissements*

La base de calcul est celle de l'équipement d'un collège type livré récemment aux standards actuels (préconisations techniques de l'Education nationale). Le calcul des coûts en solution PPP tient compte des facteurs suivants :

Surcoût évalué à 5% des acquisitions de postes et de serveurs, justifié par la nécessité pour le contractant de recourir à un intégrateur ou à un distributeur sous traitant les prestations de service, dont la marge commerciale vient s'ajouter.

Gain évalué à 10% sur les postes considérés résultant de l'adéquation entre la conception et la réalisation des travaux, et de l'optimisation des coûts de migration et de paramétrage des données en raison de la globalisation du contrat.

Ces écarts paraissent évalués avec modération.

#### *Imputation des coûts directs et indirects du personnel départemental dans la solution de base.*

En l'absence de comptabilité analytique, il s'agit d'un exercice difficile. Il a cependant été réalisé avec soin, les choix conventionnels étant clairement explicités. Les coûts administratifs liés à la passation des marchés sont établis avec précision

#### *Maintenance, exploitation, coordination*

Les chiffrages de la solution de base sont là encore réalisés sur la base d'exemples récents. Les gains de 10% évalués dans le cas du recours au PPP s'appuient sur l'optimisation liée à la globalisation du contrat et des prestations et ne paraissent pas surévalués. Seule l'hypothèse de gains dus à une moindre coordination administrative n'est pas, à juste titre, quantifiée.

#### *Fiscalité/ TVA*

Le principe retenu est celui de la neutralité des deux hypothèses en matière de TVA. S'agissant du FCTVA, l'hypothèse retenue est celle d'un remboursement de l'ensemble des biens amortissables au taux de 15,482 % dans un délai de deux ans. L'écart de remboursement entre les deux hypothèses est marginal (2 470 € sur l'investissement initial) et il n'en n'a pas été tenu compte.

#### *Données sur le financement*

L'hypothèse retenue dans les deux cas est celle du financement par emprunt de la totalité de l'investissement, au taux de 3,5 % sur une durée de quatre années pour chaque vague d'investissement dans la solution de base (loi MOP) et au taux de 4,5 % sur une durée identique pour l'opérateur privé dans le cadre du PPP. Ces hypothèses paraissent raisonnables : en effet, le montant relativement faible de l'investissement initial du projet ne justifie pas le recours à un financement de projet par une société ad hoc dotée de fonds propres par le contractant privé.

#### *Présentation des flux actualisés*

Le taux d'actualisation choisi est le taux d'emprunt de la collectivité, soit 3,5 %, conformément aux recommandations de la mission.

Le financement de la part TVA de l'investissement est considéré pour la solution de base comme assuré par emprunt sur une durée de 4 ans, alors que le remboursement par le FCTVA doit pouvoir être obtenu au bout de deux ans. Cependant cet écart engendré par cette approximation ne remet pas en cause les résultats de l'évaluation financière.

### Résultats de l'analyse comparative

La comparaison quantitative prévue dans le texte de l'ordonnance et dans le document dégage les résultats suivants selon les deux solutions et les deux variantes de durée pour la Valeur Actuelle Nette (VAN).

Durée 8 ans	Solution de base	Contrat de partenariat
Coût facial	5 936 339 €	5 940 419 €
Coût VAN	5 176 212 €	5 134 529 €
Durée 12 ans	Solution de base	Contrat de partenariat
Coût facial	8 694 594 €	8 707 709 €
Coût VAN	7 115 508 €	7 065 838 €

On constate que les coûts faciaux sont quasiment équivalents, quelle que soit la durée retenue, alors même qu'un parti-pris de prudence a été pris à l'égard de la solution contrat de partenariat. L'écart est un peu plus marqué au profit de la solution PPP lorsqu'on raisonne en termes de VAN, sans être pour autant véritablement discriminant.

On peut donc estimer que les gains procurés par la solution PPP concernent plus la qualité, l'homogénéité et la rapidité d'exécution des prestations et la disponibilité du système dans son ensemble que le coût pour la collectivité, qui en tout état de cause reste à peu près équivalent à celui de la solution MOP.

A noter qu'aucun test de sensibilité permettant d'étayer la robustesse de ce résultat n'a été réalisé et que des hypothèses uniques d'écart de coût ont d'emblée été intégrées dans le calcul de la solution PPP, dont le chiffrage a été réalisé en différentiel par rapport à la solution de base.

### Pertinence de l'allocation des risques et impact sur la comparaison.

Le document d'évaluation préalable contient une liste des critères de performance qui seront inclus dans le projet de contrat de partenariat et une matrice d'analyse comparée du partage des risques entre l'entreprise et le département dans les deux hypothèses.

La liste des critères de performance comporte des points classiques relatifs au respect des délais, à la disponibilité et à la qualité des équipements. Elle comporte également des critères de satisfaction des utilisateurs, pour lesquels il est suggéré une mesure par le biais de questionnaires renseignés par les utilisateurs. Sans se prononcer sur la pertinence de ce choix, on voit bien qu'il s'agit là d'un point essentiel pour lequel des outils de mesure objectifs, faciles à mettre en œuvre et opposables au prestataire, sont nécessaires.

La matrice des risques fait clairement apparaître le transfert de la plupart des risques sur le partenaire privé. On peut s'interroger cependant sur la présence d'un « risque de fréquentation », s'agissant d'un marché « captif » où la cohorte démographique qui fréquentera les collèges d'ici huit ou douze ans est déjà connue, aux effets migratoires près, ce risque restant en tout état de cause imputé au département. Le risque « force majeure » est étendu aux « autres risques non assurables » sans autre précision, alors qu'il reste à la charge du département, et qu'un poste « risques non couverts » est par ailleurs mis à la charge du partenaire privé.

On peut cependant regretter que cette allocation des risques n'ait pas fait l'objet d'une modélisation avec simulation probabiliste.

### **Autres éléments retenus en faveur de la solution Contrat de partenariat.**

Le département s'appuie sur un constat d'échec : dans les réalisations antérieures, on a fait primer le matériel sur le service, sans cohérence d'ensemble. Le contrat de partenariat apparaît comme la solution permettant l'intégration de l'ensemble des phases d'une opération complexe dans la durée.

Parmi les autres éléments retenus, on peut citer :

- -L'optimisation de la gestion administrative ;
- -La maximisation des performances rendue possible par l'intégration dans le contrat de clauses d'intéressement ;
- -La possibilité de prévoir et organiser l'adaptabilité des prestations dès l'origine du contrat.

### **Synthèse de l'avis**

**La pertinence juridique du recours au contrat de partenariat est établie au titre de la complexité du projet.**

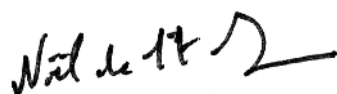
**L'analyse comparative a été menée de façon globalement appropriée, avec la seule alternative pertinente pour la réalisation.**

**Elle ne permet pas de départager véritablement le contrat de partenariat et la solution de base (maîtrise d'ouvrage du département) du seul point de vue du critère du coût, légèrement inférieur dans le cas du contrat de partenariat mais l'absence de tests de sensibilité joue très probablement en défaveur du contrat de partenariat.**

**Ce sont les critères qualitatifs – rapidité, disponibilité, homogénéité des prestations – qui conduisent à privilégier la solution « contrat de partenariat ».**

**Les conditions juridiques étant rassemblées pour recourir à celui-ci, et l'analyse comparative montrant que la collectivité évalue avec précision les avantages qu'elle peut en retirer comme les facteurs clés de succès d'un tel contrat, la Mission d'Appui à la Réalisation des Contrats de Partenariat émet un avis favorable au choix du contrat de partenariat pour réaliser l'équipement informatique des collèges d'Eure-et-Loir.**

Le Président de la Mission d'Appui :



Noël de Saint-Pulgent



