

Paris, le 18 avril 2008

**Avis n°2008-03 sur le projet de Système Intégré de Services à la Mobilité
sur le département de l'Oise (SISMO)**

Préambule : cet avis est rendu en application des dispositions de l'article 14 de l'ordonnance du 17 juin 2004 relative aux contrats de partenariat (article L. 1414-2 du Code Général des Collectivités Territoriales) et au vu des seules exigences fixées par ladite ordonnance¹.

1) Objet

Le département de l'Oise, par l'intermédiaire du Syndicat Mixte des Transports Collectifs de l'Oise (SMTCO), envisage de passer un contrat de partenariat pour la conception, la réalisation et l'exploitation d'une plate-forme de services dont les objectifs sont :

- de diffuser les informations nécessaires aux usagers des transports en commun dans le cadre de leur déplacement à l'intérieur dans un premier temps du département puis progressivement dans les départements voisins.

- de mettre en place une billettique unifiée

La vocation de cette plate-forme est de fédérer l'ensemble des systèmes d'information des entreprises locales contribuant à une mission de transport en commun et ainsi fournir des données nécessaires à la réalisation d'un trajet (lieu de départ et d'arrivée du transport en commun, durée du trajet, prix, informations sur les perturbations,...) et la billettique afférente.

Dans le contexte des attentes croissantes de la population vis-à-vis des transports collectifs, ce projet s'intègre dans l'ensemble des chantiers mis en œuvre par les collectivités territoriales afin de simplifier et favoriser l'accès aux transports collectifs sur leur territoire

¹ Saisine préfectorale reçue le 8 février 08

(tarification intégrée, refonte de l'offre TER, Service d'information multimodale...). La densité de la population et la proximité de la région Ile-de-France confèrent d'ailleurs à ce projet un enjeu particulièrement stratégique.

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

2) Analyse juridique

L'article 14 de l'ordonnance n°2004-559 du 17 juin 2004 a créé dans le code général des collectivités territoriales un chapitre IV intitulé « Les contrats de partenariat » comportant un 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... ».

D'après l'évaluation préalable, le projet ne présente pas de caractère d'urgence. Le recours au contrat de partenariat doit, dès lors, être justifié au regard du critère de complexité.

La référence à la notion de complexité est transposée de la directive n°2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil européen 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 ».

Par ailleurs, une fiche explicative sur le dialogue compétitif a été publiée par les services de la Commission européenne en janvier 2006, venant préciser notamment la notion de complexité.

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 pour les raisons suivantes :

i) La complexité technique

Le projet de plate-forme multimodale du département de l'Oise paraît de nature à remplir la condition de complexité telle que présentée ci-dessus (considérant 31).

- La complexité résulte d'abord du caractère novateur du projet. En effet, le projet du Conseil Général se distingue des projets analogues qui ont pu émerger dans d'autres régions par le fait qu'il fixe comme objectif le regroupement à l'intérieur d'un même système d'information des données relatives aux diverses solutions de transport en commun de l'ensemble du Département, ne se limitant pas ainsi aux entreprises de transport les plus importantes, comme la SNCF. La Mission d'appui considère d'ailleurs ce projet comme étant exemplaire, dans le sens où il comporte une forte capacité de reproductibilité et donc de généralisation sur l'ensemble du territoire national. C'est un point sur lequel la Mission d'appui reviendra à plusieurs reprises dans cet avis car il constitue un potentiel de performance particulièrement attractif dans le cadre d'un contrat de partenariat.
- En droit, les autorités organisatrices de transport ont l'obligation, dans le cadre de leur mission de service public, d'informer leurs usagers. Dans les périmètres de transport urbain les plus larges, la Loi d'Orientation sur le Transport Intérieur (LOTI), leur impose de créer des services d'information multimodale. Très souvent, les sites et services d'information sont mis en place et gérés par les délégataires, les opérateurs de transport. Cette plate-forme intégrée de services implique nécessairement un engagement et une coopération de tous ces acteurs. Cette caractéristique confère au projet une dimension complexe.
- La complexité technique résulte enfin de la forte évolutivité des technologies en la matière, autant dans le domaine technique qu'en termes de coûts et performances, sans exclure l'évolution des interfaces informatiques de l'ensemble des contributeurs. L'évolution des besoins est par ailleurs inhérente à ce type de projets du fait de l'émergence continue de nouveaux services rendant indispensable une compétence « veille technologique ».

ii) La complexité juridique

Bien que non évoquée dans l'évaluation préalable, la complexité juridique résulte de la nécessité d'établir un cadre juridique commun permettant d'établir une collaboration indispensable et sans ambiguïté d'entités indépendantes (les différents acteurs du transport en commun, les départements et les régions limitrophes...). La Mission d'appui considère d'ailleurs, que même si ce projet s'inscrit dans une perspective immédiate au niveau du département de l'Oise, il doit proposer rapidement une structure ouverte facilitant l'arrivée de nouveaux départements et régions dans le dispositif. La structure projet, quant à elle, chargée de la réalisation et l'exploitation de la plate-forme, doit être en mesure d'intégrer l'ensemble des offres de services proposées sur le territoire considéré.

iii) La complexité financière

Pour des raisons identiques à celles évoquées ci-dessus, la MAPPP considère que la nécessité d'inscrire dans le projet une dimension fortement évolutive d'un point de vue technologique (clauses de révision du contrat et provisions budgétaires) mais d'offrir aussi une structure ouverte aux nouveaux entrants (clauses de répartition des loyers) témoigne d'une réelle complexité financière. Celle-ci est renforcée par la possibilité de production de services à valeur ajoutée, lorsque le contrat le permet, avec la nécessité de tracer les flux financiers et leur répartition conforme à la réglementation et au contrat.

iv) Conclusion

Le projet tel qu'il est exposé dans l'évaluation préalable paraît bien présenter un caractère de complexité tel que l'exige l'article L.1414-2 du code général des collectivités territoriales.

3) Analyse comparative

L'évaluation retient deux schémas envisageables pour la mise en œuvre du projet.

i) Pertinence des schémas alternatifs présentés

SCHEMA 1 (REFERENCE): Montage exclusivement sous maîtrise d'ouvrage publique (MOP)

- ✓ implique obligatoirement plusieurs marchés;
- ✓ nécessite un financement entièrement à la charge de la collectivité ;
- ✓ génère un problème de cohérence technique du fait de la multiplicité d'acteurs présents .

SCHEMA 2 : Contrat de partenariat

- ✓ présente un seul contrat, une seule procédure de publicité et de mise en concurrence ;
- ✓ implique la mise en place d'indicateurs de performances ;
- ✓ transfère les investissements initiaux à la charge du titulaire du contrat ;
- ✓ planifie le paiement par le syndicat mixte sous forme de loyers ;
- ✓ favorise la cohérence technique ;
- ✓ optimise la qualité de l'offre lors du dialogue compétitif dans la procédure de passation du contrat.

Du fait que le service proposé par la plateforme n'est pas imputable directement aux utilisateurs (en dehors des services à valeur ajoutée générant des recettes complémentaires), la solution délégation de service public a été exclue des schémas alternatifs. La MAPPP valide le choix de ces deux schémas comme couvrant le champ des montages possibles.

ii) *Caractère pertinent des paramètres et hypothèses utilisés dans l'évaluation comparative*

(1) Durée du contrat de partenariat

La durée du contrat de partenariat est fixée à 12 ans à partir de la date de signature dont 22 mois de travaux en schéma MOP et 24 en schéma CP. Cette durée est en cohérence avec celles habituellement rencontrées dans ce type de projet. Cependant la Mission d'appui considère qu'elle pourrait être laissée ouverte dans l'avis d'appel public à la concurrence (AAPC) et discutée lors du dialogue compétitif, notamment au regard de considérations relatives aux mises à jour logicielles imposées par l'évolution de la technologie et par l'évolution des besoins de la personne publique.

(2) Délais de réalisation

	Schéma MOP(1)	Schéma CP (2)	Ecart (2)-(1)
Phase	(mois)	(mois)	(mois)
T0	mars-08	mars-08	
Procédure + Etude	12	10	-2
Développement	4	3	-1
Mises en service	6	11	5
Total	22	24	2

Source : CG Oise

Dans le tableau récapitulatif précédent, le SMTCO n'a fait apparaître qu'une différence de 2 mois en faveur du schéma MOP. Il faut noter cependant trois points sur ces données :

- Seules les durées non masquées ont été prises en compte (dans ces différentes phases, de nombreuses tâches se déroulent en effet en parallèle).
- Les mises en service se produisent de façon échelonnée :
 - Outils de gestion des TAD (transport à la demande)
 - Outils d'information voyageurs
 - Service billettique
- Le schéma MOP nécessite 4 marchés distincts (3 marchés d'acquisition et un marché d'administration). Le renouvellement des marchés (maintenance, GER, administration) n'a pas été quantifié : il se déroule en effet en temps masqué et n'a donc pas d'incidence en termes de délais (ce qui n'est pas le cas en termes de ressources et n'a pas été valorisé dans l'évaluation).

Concernant l'évaluation des délais, la MAPPP considère que l'avantage du schéma CP n'a pas été exploité totalement. Compte tenu de l'absence de données statistiques, la personne publique n'a pas souhaité valoriser de façon significative l'avantage du CP pour ce qui concerne les délais de développement et de déploiement. La meilleure maîtrise de la coordination de l'ensemble des acteurs impliqués dans la réalisation et l'intérêt économique pour le co-contractant à mettre en service la plate-forme rapidement (recettes complémentaires) n'ont donc pas été pleinement pris en considération.

iii) Périmètre de la comparaison

Le périmètre géographique du projet dans le cadre de l'analyse comparative a été strictement limité au département de l'Oise. La Mission d'appui considère ce choix comme acceptable tout en rappelant de nouveau que le projet SISMO doit s'inscrire dans un espace inter-départemental voire inter-régional afin de mettre en œuvre un déploiement lui permettant de faire face à des projets concurrents potentiels émanant d'autres régions et de répartir plus largement les coûts induits en terme de développement comme d'interconnexion. La Mission d'appui a cependant noté que cette considération n'avait pas été intégrée à ce stade dans l'évaluation préalable: les recettes complémentaires relatives aux quotes-parts de nouveaux entrants n'ont pas été prises en compte, pas plus que les recettes complémentaires provenant de services à valeur ajoutée (possibles à travers une offre personnalisée: SMS, centre d'appels...). La Mission d'appui considère que les modalités de perception de ces recettes doivent être abordées dans le cadre du dialogue compétitif. Il conviendra donc de ne pas omettre de formuler cette possibilité dans l'AAPC.

En MOP : la réalisation du projet est proposée sous forme de marchés publics de développement et de maintenance passés par le SMTCO ;

En CP : un contrat pour l'ensemble conception / réalisation / maintenance / remise à niveau auquel s'ajoute le financement.

Pour chacun de ces montages, les éléments soumis à comparaison sont les suivants:

- **Investissements** : réalisation du socle constituant le système d'information (définition des référentiels de données, des flux d'échange), achat de matériel, de licences ;
- **Exploitation**: les coûts de maintenance, des remises à niveau, de l'hébergement, des solutions ASP (de location de logiciels) ainsi que le coût du financement ont été intégrés à l'évaluation préalable.

iv) Coûts

(1) Coûts de conception et de réalisation

Les coûts de conception et de réalisation font apparaître un avantage du schéma MOP. Celui-ci provient d'un sur-investissement dans le schéma CP dû :

- à une meilleure prise en compte des environnements informationnels des entreprises de transport sans lesquelles les objectifs du projet SISMO ne pourraient être atteints ;
- à l'intégration dès la construction, de l'optimisation des coûts de maintenance ;
- au coût de construction marginal permettant de réaliser des recettes complémentaires.

La prise en compte des frais financiers augmente l'avantage du schéma MOP sur le montant d'investissement total.

Enfin, l'évaluation préalable n'a pas fait apparaître d'éléments justifiant le coût du projet en valeur absolue. La Mission d'appui n'est donc pas en mesure de garantir que le coût des offres qui seront proposées à la personne publique lors de la consultation sera cohérent avec celui estimé dans cette évaluation.

Coût d'investissements et de financement en k€ 2007 (cumul sur 12 ans)	Schéma MOP (1)	Schéma CP (2)	Ecart (2)-(1)	Ecart %
Etudes / conception / contrôle (HT)	263	189	- 74	-28%
Développement (HT)	4 252	5 009	757	18%
Total construction (HT)	4 515	5 198	683	15%
TVA	885	1 019	134	15%
Remboursement FCTVA	- 738	- 805	- 67	9%
Frais financiers	1 262	1 462	200	16%
TOTAL TTC	5 923	6 874	950	16%

Source : CG Oise

o **Indemnisations**

Le SMTCO ne souhaite pas indemniser les candidats pré-sélectionnés mais non retenus car il considère son projet très attractif. La Mission d'appui considère au contraire, conformément à la Charte du dialogue compétitif, qu'il conviendrait de dédommager les candidats non sélectionnés car cela concourt à améliorer la qualité des offres et à renforcer le caractère concurrentiel du dialogue.

o **FCTVA**

Du fait que le service de base proposé par la plate-forme SISMO est non commercial, le CP comme la MOP autorise une éligibilité au FCTVA pour la composante « investissements ». Le FCTVA se récupère deux ans après les investissements :

- de **façon lissée** via la redevance dans le CP,

- en **une seule fois** dans le cadre d'une MOP

La TVA sur les recettes complémentaires devra faire l'objet d'un traitement particulier

(2) Coûts « exploitation-maintenance »

Coûts k€ (2007) cumulés sur 12 ans	Schéma MOP (1)	Schéma CP (2)	Ecart	
	Coût	Coût	(2)-(1) k€	(2)-(1) %
Maintenance des équipements (HT)	3 776	3 588	- 188	
Personnel (HT)	3 863	2 971	- 892	
Coûts d'exploitation (énergie, télécoms...) (HT)	2 003	1 540	- 463	
Frais généraux PPP		1 215		
Frais de coordination, suivi, gestion	2 282	256	- 2 026	
Total (HT)	11 924	9 570	- 2 354	-20%

Source : Département de l'Oise

Le GER a été intégré au coût de maintenance dans les deux schémas. Dans le schéma CP, les recettes principales apportées par les collectivités nouvellement entrantes (jeton de participation aux investissements) ainsi que les recettes complémentaires dégagées par la commercialisation, par le cocontractant, de services à valeur ajoutée n'ont pas été valorisées. Cela signifie que la marge de 20% en faveur du contrat de partenariat doit être considérée ici comme minimale. Cet écart résulte en particulier des frais de coordination et de gestion sensiblement plus lourds en loi MOP. A noter par ailleurs l'imputation de frais généraux au projet dans le montage PPP, à hauteur de 15% des charges d'exploitation.

Les coûts de maintenance estimés par le SMTCO sont considérés comme directement proportionnels aux coûts d'investissement. Ceci appelle donc la même réserve de la part de la Mission d'appui que celle mentionnée pour les coûts d'investissement : la cohérence de ces estimations avec les propositions qui seront faites par les candidats lors de la consultation ne peut être garantie à ce niveau de l'étude.

○ **Subvention**

Aucune subvention par une autre collectivité publique n'est prévue que ce soit en fonctionnement ou en investissement.

Le projet serait a priori éligible aux financements communautaires (FEDER) dans le cadre du Programme Opérationnel 2007-2013. A ce stade le niveau précis d'une éventuelle subvention n'est pas arrêté, une première estimation faisant toutefois état d'un taux de l'ordre de 30%. L'obtention d'une subvention en vue de financer les investissements prévus se traduirait, quel que soit le montage retenu, par une diminution du recours à l'emprunt et donc du coût global de l'opération (moindres frais financiers), impactant plus favorablement le schéma CP compte tenu de ses taux de financement plus élevés (cf infra).

○ **Modalités de financement du SMTCO**

Le SMTCO a vocation à regrouper l'ensemble des autorités organisatrices des transports présentes sur le territoire du département de l'Oise. Il est principalement financé à partir du versement transport additionnel prévu à l'article L.5722-7 du CGCT qui représente aujourd'hui la totalité ou quasi- totalité de ses ressources courantes, soit de l'ordre de 6 M€ en 2007. Cette ressource fiscale fournit au SMTCO une source de financement récurrente et lui assure une indépendance financière par rapport à ses membres (contrairement à un financement par subvention).

v) Données sur le financement

Compte tenu du montant limité de l'investissement, c'est le montage de type « Financement corporate », c'est à dire en dette pure, sans apport de fonds propres, qui pourrait être retenu, mais aucune mention n'en est faite dans l'évaluation préalable. Les hypothèses de financement se placent dans un contexte traditionnel de financement corporate du partenaire privé potentiel - le rapport coût/portage des risques restant inférieur à celui identifié dans le cadre d'un montage en financement de projet.

Le taux retenu pour la dette publique est de 4.5%. Il est justifié par le fait qu'il correspond aux conditions d'emprunt observées récemment pour les collectivités locales sur des durées de 12 à 15 ans (sans majoration liée au fait que la personne publique responsable de cette opération est un syndicat mixte).

- Coût moyen pondéré du financement privé : 5.25% soit 75 points de base supplémentaires par rapport au taux d'intérêt public.
- Taux d'actualisation : Il a été fixé à 4.5%, étant par convention aligné sur le coût de la dette publique.

vi) Les bilans financiers

Sans même la prise en compte des risques, analyse dont la Mission d'appui regrette l'absence dans l'évaluation préalable, l'avantage du contrat de partenariat est significatif et s'élève à 763k€ en valeur actuelle nette (VAN), sans tenir compte non plus de l'intégration des recettes complémentaires dégagées par la mutualisation interdépartementale et interrégionale et par les services à valeur ajoutée.

	MOP(1)	CP (2)	Enk€ (2-1)	En%
Coût global actualisé (VAN en k€ TTC)	14 001	13 238	- 763	-5%

Source : département de l'Oise

vii) Test de basculement

Afin d'estimer la robustesse de l'estimation des coûts globaux actualisés, et à défaut d'analyse de risques plus approfondie, le syndicat mixte a procédé à l'évaluation de la sensibilité associée aux variables essentielles que sont le coût de développement, le coût de maintenance, les recettes complémentaires, le taux d'actualisation, les coûts financiers.

Variables testées	Valeur de base	Valeur testée	CP	MOP	Gain CP	Gain CP	Hypothèses sensibilité
k€ courants HT			k€	k€	k€	%	
VAN nominale			13 238	14 001	-763	-5.4%	
Coûts de développement	346	381	13 277	14 001	-724	-5.2%	Augmentation des coûts de développement de 10% en CP
Coût de maintenance	318	596	16 282	16 787	-505	-3.0%	Augmentation de la maintenance de 8% à 15% de l'investissement
Frais financiers	5.25%	6.50%	13 522	14 001	-479	-3.4%	Augmentation des coûts de financement CP de 5,25% à 6,5%
Taux d'actualisation	4.50%	5.00%	12 776	13 504	-729	-5.4%	Augmentation du taux d'actualisation de 4,5% à 5%
Recettes complémentaires	0	600	12 790	14 001	-1 212	-8.7%	Intégration de recettes complémentaires perçues par le Partenaire privé

Sources: CG 60

Le tableau précédent démontre la relative robustesse du schéma de contrat de partenariat. Les valeurs de basculement ne sont cependant pas irréalistes. Il convient en conséquence de consolider l'option CP en augmentant les marges relatives aux recettes complémentaires, en particulier par le biais d'un effort de mutualisation à entreprendre dans un cadre interrégional.

4) 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 globalement de façon appropriée, avec la seule alternative pertinente pour la réalisation du projet.

Cette analyse montre que sur la base d'hypothèses prudentes voire conservatrices, le schéma « contrat de partenariat » est préférable au schéma « MOP » en termes de coût global actualisé avant même toute prise en compte de l'incidence monétaire des risques dont l'étude est absente de l'évaluation préalable, ce qui est regrettable. Il est très probable que l'intégration des risques aurait encore accru l'avantage du contrat de partenariat.

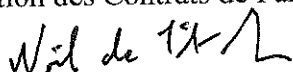
Les critères qualitatifs (performances techniques, rapidité de déploiement, évolutivité des solutions, ...) conduisent également à renforcer l'intérêt du contrat de partenariat.

Lors du dialogue compétitif devront être examinés :

- les conditions permettant de mutualiser ce projet dans un cadre interdépartemental et interrégional ;
- Les aspects fiscaux au sens large (TVA, impôts locaux, taxe professionnelle, impôt sur les sociétés, taxe professionnelle....) en regard, en particulier, des possibilités de recettes complémentaires générées par l'ouverture de services à valeur ajoutée.

Les conditions juridiques étant remplies pour recourir au contrat de partenariat, et l'analyse comparative ayant montré que la collectivité peut évaluer les avantages qu'elle peut en retirer et identifier 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 le développement et l'exploitation d'un système intégré de services à la mobilité sur le département de l'Oise.

Le Président de la Mission d'Appui
à la Réalisation des Contrats de Partenariat



Noël de Saint Pulgent