

Mission d'Appui aux Partenariats Public-Privé

Paris, le 4 mars 2009

Avis n°2009-06 sur le projet Eclairage public et mise en lumière de la ville de Beaune

Préambule : cet avis est rendu en application des dispositions de l'article 1414-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) et au vu des seules exigences fixées par l'ordonnance du 17 juin 2004 relative aux contrats de partenariat, modifiée et complétée par la loi n° 2008-735 du 28 juillet 2008.

1) Objet

La Ville de Beaune envisage de passer un contrat de partenariat pour la rénovation et l'exploitation de son éclairage public, sa signalisation et la mise en lumière de son architecture. A cela s'ajoute, en option pour le moment, la reprise du réseau de vidéosurveillance existant dont il faudrait assurer l'évolution et la maintenance.

Le périmètre géographique ciblé dans ce projet est :

- le centre ville
- les quartiers périphériques
- les stades

L'évaluation préalable s'appuie en partie sur les études que la société INEO a réalisé en début 2008 de façon spontanée. L'article L 1414-11 du 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.

2) Analyse juridique

Rappel préliminaire

L'ordonnance n°2004-559 du 17 juin 2004 a créé dans le CGCT un chapitre IV intitulé «*Les contrats de partenariat*» comportant un article L 1414-2 ainsi rédigé, dans sa rédaction modifiée par la loi n° 2008-735 du 28 juillet 2008:

« II - Les contrats de partenariat ne peuvent être conclus que si, au regard de l'évaluation, il s'avère :

1°) 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 ;

2°) Ou bien que le projet présente un caractère d'urgence, lorsqu'il s'agit de rattraper un retard préjudiciable à l'intérêt général affectant la réalisation d'équipements collectifs ou l'exercice d'une mission de service public, ou de faire face à une situation imprévisible ;

3°) Ou bien encore que, compte tenu soit des caractéristiques du projet, soit des exigences du service public dont la personne publique est chargée, soit des insuffisances et difficultés observées dans la réalisation de projets comparables, le recours à un tel contrat présente un bilan entre les avantages et les inconvénients plus favorable que ceux d'autres contrats de la commande publique. Le critère du paiement différé ne saurait à lui seul constituer un avantage ».

Critère de l'urgence

La MAPPP prend acte du fait que la Ville n'a pas souhaité invoquer l'urgence pour justifier le recours au partenariat.

Critère de complexité

Le projet de la Ville ne consiste pas seulement à rénover ou reconstruire ses installations d'éclairage public et de signalisation lumineuse tricolore. L'objet est de repenser le service d'éclairage public et de régulation du trafic en accordant la priorité :

- à l'efficacité des dépenses de fonctionnement courant, ceci en recherchant le meilleur compromis entre performances réellement nécessaires et coût, aussi bien en des termes fonctionnels que de consommation énergétique,
- au mariage entre culture de gestion et remise à plat technique pour résorber le parc vétuste ou non conforme aux standards.

Dans cette vision, la complexité se situe dans les aspects techniques et opérationnels du projet. Sur ce plan, la « construction » en matière d'éclairage public est essentiellement une activité d'ensemblier de composants industriels existants (supports, luminaires, appareillages, câblage...) en vue de la construction d'ouvrages qui constituent un réseau. Pour un même périmètre d'opération, cette notion de réseau se traduit par une multitude d'ouvrages dont les caractéristiques sont adaptées à la géométrie des lieux et conduisent donc à des contenus dissemblables d'un ouvrage à l'autre. Par ailleurs, pour un même besoin à satisfaire, il est possible de recourir à de multiples combinaisons de composants. Ainsi, la Ville est-elle désormais confrontée à la nécessité de traduire dans des termes techniques et financiers les besoins qu'elle anticipe aujourd'hui.

La Ville, qui assure aujourd'hui le service d'éclairage public dans le cadre d'une régie municipale (dont les effectifs seront redéployés à bonnes fins dans d'autres services techniques), ne souhaite plus assumer une responsabilité opérationnelle; pour elle, le critère à rechercher dans l'opération de reconstruction est celui de la performance de l'exploitation future, ce qui implique la subordination de la responsabilité technique en phase d'investissement à la logique de cette exploitation future. Elle estime en conséquence ne pas être en mesure de définir les installations susceptibles de répondre aux divers besoins de son modèle de service, et encore moins le coût.

La MAPPP constate que l'offre technique en matière d'éclairage public s'est considérablement développée et diversifiée¹ au cours des années récentes, complexifiant ainsi les choix à faire pour des communes telles que Beaune. Il en résulte qu'au cas d'espèce la commune n'a pas la compétence nécessaire pour déterminer, seule et à l'avance, de manière optimale les solutions répondant aux besoins qu'elle a définis.

Par ailleurs, les possibilités qu'offre un tel projet au regard des recettes complémentaires constituent un facteur supplémentaire de complexité juridique et financière.

Les arguments précédents étant jugés, à juste titre, suffisamment pertinents par la Ville, celle-ci n'a pas estimé nécessaire d'invoquer le troisième critère, à savoir le bilan économique, qui s'avère lui aussi positif, comme le démontrera l'évaluation préalable.

Ainsi, le projet soumis à la MAPPP paraît-il bien présenter le caractère de complexité, tel que l'exige l'article L1414-2 du CGCT portant sur les contrats de partenariat, et la procédure d'appel à concurrence qui en découle est le dialogue compétitif (article L1414-5 du CGCT).

3) Analyse comparative

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

i) Schéma 1 (référence) : Montage en marché public global (MOP) :

- possibilité de déroger à la loi MOP en passant un marché de conception-réalisation ;
- nécessité, toutefois, d'un marché complémentaire d'assistance à maîtrise d'ouvrage (réception des travaux);
- marché d'exploitation ;
- financement entièrement à la charge de la collectivité ;
- la Ville assume tous les risques.

¹Exemples: modulation spatiale et temporelle de l'éclairage, bornes WiFi ou prises pour caméras dans les supports des points lumineux, dispositifs de supervision automatique centralisée, a fortiori dans le périmètre qui inclut la reprise et l'intégration d'un réseau de vidéosurveillance existant.

ii) Schéma 2 : Montage en marché public MOP et régie

- Un ou plusieurs marchés de conception et réalisation ;
- la Ville assure la gestion du service public par ses propres ressources, avec recours ponctuel à des prestations externalisées ;
- financement entièrement à la charge de la collectivité ;
- la Ville assume tous les risques.

iii) Schéma 3 : Contrat de partenariat

- 1 seul contrat, 1 seule procédure de publicité et de mise en concurrence ;
- mise en place d'indicateurs de performances ;
- investissements initiaux à la charge du titulaire du contrat ;
- paiement par la Ville sous forme de loyers ;
- favorable à la cohérence technique ;
- dialogue compétitif dans la procédure de passation du contrat ;
- maîtrise tarifaire du service public.

La MAPPP valide le choix de ces trois schémas comme couvrant le champ des montages pertinents.

iv) Durée du contrat de partenariat

La durée du contrat de partenariat est fixée à **15 ans** à partir de la date de signature dont **24 mois** de travaux. Cette durée est en cohérence avec les estimations habituelles rencontrées dans les projets analogues. Elle pourra toutefois 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 au renouvellement des équipements techniques de durée de vie plus courte.

v) Délais de réalisation

Dans le tableau récapitulatif suivant, des différentiels importants apparaissent entre les différents schémas. Au niveau « procédure », le schéma de référence est handicapé par la succession des marchés contrairement au schéma MOP avec régie qui bénéficie d'un marché global. Concernant la conception, la Ville n'a pas souhaité, à ce stade, faire une estimation du fait que le projet porte sur un parc d'équipements et non pas sur un ouvrage unique. Elle considère que la durée de conception ne devrait pas varier sensiblement entre les différents schémas. Quant à la durée des travaux, la meilleure maîtrise de la coordination de l'ensemble des acteurs impliqués dans la construction et l'intérêt économique pour le cocontractant à mettre en service le réseau rapidement (recettes complémentaires) a été pris en considération dans le schéma CP.

La simulation fait apparaître un avantage d'au moins 6 mois pour le schéma CP. Malheureusement la Ville et ses conseillers n'ont pas jugé nécessaire de procéder pour la comparaison au calage des mises en service, qui aurait permis d'annuler à juste titre le surcoût occasionné en schéma CP par les mois d'exploitation supplémentaires résultant d'une réalisation plus rapide.

A noter que dans les deux schémas MOP, la durée de 36 mois de travaux correspond à la durée des travaux avec les mêmes contraintes de programme qu'en schéma CP afin de rendre la comparaison possible. Dans la réalité, en marché public, les travaux sont plutôt réalisés de façon étalée, sur plusieurs tranches, et donc sur une durée beaucoup plus longue, en fonction des disponibilités budgétaires et des priorités.

	MOP	MOP + Régie	CP
	nb mois	nb mois	nb mois
Procédure		5	11
Concours	7		
AO Maintenance	5		
AO Exploitation	5		
Conception			
Travaux	36	36	24
Total	53	41	35

vi) Périmètre de la comparaison

Le périmètre pris en compte dans l'évaluation est le suivant :

- Eclairage public
- Mise en lumière
- Equipement des stades
- Vidéosurveillance
- Equipements de signalisation tricolore.

Les recettes complémentaires, a priori admises par la Ville, n'ont pas fait l'objet de valorisation dans cette étude. En revanche, ce périmètre intègre l'ensemble des solutions permettant l'optimisation du réseau mis en place (télégestion, optimisation de la dépense énergétique.....).

4) Coûts

i. Remarque préliminaire

La Mission d'appui n'est pas en mesure de juger de la pertinence des coûts de construction et d'exploitation-maintenance du projet en valeur absolue en regard de ceux qui seraient proposés par les candidats en fonction de leur niveau de compréhension des exigences de la Ville. Cependant les détails fournis dans l'évaluation préalable constituent un faisceau d'indices convergents contribuant à la fiabilité attendue de ces estimations.

ii. Coûts de conception et de réalisation

Des gains en coût de construction sont identifiés en CP, ce qui permet de compenser favorablement les surcoûts de financement de ce schéma.

M€ TTC 2008	MOP (1)	MOP +Régie (2)	CP (3)	Δ (3)-(1)	Δ (2)-(1)	% (3)-(1)
Mise en lumière	2.1	2.1	2.2	0.1	0	5%
Eclairage public	11.8	11.8	8.8	-3	0	-25%
Stades	0.3	0.3	0.3	0	0	
Signalisation	2.3	2.3	2.1	-0.2	0	-9%
Vidéosurveillance	0.3	0.3	0.3			
Coût de construction	16.8	16.8	13.7	-3.1	0	-18%

Source: Ville de Beaune

a) Honoraires

Ils ont été directement intégrés au coût de construction de chaque partie du projet.

b) Impôts, taxes, assurances et garantie

La suppression de nombreuses distorsions fiscales intervenue dans la loi du 28 juillet 2008 tend à réduire très significativement voire à faire disparaître pour l'essentiel les écarts de coûts entre les différents schémas pour le poste « Impôts et taxes ».

c) Indemnisations

La Ville ne souhaite pas a priori indemniser les candidats présélectionnés mais non retenus car elle considère son projet très attractif. La Mission d'appui considère au contraire, conformément à la Charte du Dialogue Compétitif, qu'il conviendrait de prévoir un dédommagement car cela concourt à améliorer la qualité des offres et à renforcer le caractère concurrentiel du dialogue. La loi du 28 juillet 2008 confirme cette recommandation sans pour autant la rendre obligatoire et fixer un niveau d'indemnisation.

d) Frais financiers

Il a été supposé qu'en loi MOP, le financement serait intégralement réalisé par emprunt. En contrat de partenariat, la simulation a été établie sur la base d'un emprunt correspondant à 80% des investissements (20% étant financé en fonds propres). Une cession de créance sera réalisée au profit de l'établissement prêteur, ceci pour permettre une bonification des conditions de marge appliquées.

e) Subventions

Aucune subvention n'est espérée à ce stade du projet et par conséquent intégrée aux simulations.

iii. Coûts « exploitation-maintenance »

<i>Coûts cumulés en M€ TTC courants</i>	Schéma MOP (1)	Schéma MOP+régie (2)	Schéma CP (3)	Δ (3-1) M€	Δ (3-1) %
Maintenance globale		7.89			
Maintenance signalisation	1.44		1.08	- 0.36	-25 %
Maintenance éclairage public	2.45		1.91	- 0.54	-22 %
Maintenance illumination	1.08		1.08	-	-
Maintenance stades	0.18		0.18	-	-
Maintenance vidéosurveillance	0.34		0.34	-	-
Festivités	1.25	1.55	1.25	-	-
Coût total énergie	4.02	4.02	3.40	- 0.62	-15 %
Coût total "exploitation - maintenance"	10.75	13.47	9.23	- 1.52	-14.13 %

Source: Ville de Beaune

Des différences relativement prudentes apparaissent pratiquement sur chacun des postes en faveur du CP. On peut probablement s'attendre dans la réalité à des marges supérieures. Le coût du GER est intégré dans les valeurs précédentes. On notera des coûts moindres en énergie pour le CP, ce qui reflète la motivation qu'aura le cocontractant dans ce schéma pour optimiser cette dépense. On notera enfin le coût important de la maintenance en régie (évalué sur la base de l'organisation actuelle de la Ville) qui disqualifie quasiment ce schéma à ce stade.

5) Aspects financiers

i. TVA

Tous les chiffres figurant ci-après sont donnés TTC. Il est précisé que les montants et les résultats figurant dans l'analyse comparative intègrent les mécanismes de récupération de TVA (FCTVA). Le délai de récupération est de deux ans. Dans les deux schémas, la totalité des investissements sont considérés comme éligibles au FCTVA.

ii. Données sur le financement

Le scénario retenu est un scénario de type « corporate ». En effet, pour ce type de contrat de partenariat et compte tenu du volume des investissements, il n'est pas indispensable de constituer une SPV dont le capital serait ouvert à des partenaires financiers. La constitution d'une société de projet, détenue à 100% par l'entreprise candidate, avec financement par emprunt bancaire des investissements initiaux, paraît plus appropriée.

Le mode de financement du projet est pris en compte, en distinguant le recours à des emprunts bancaires à long terme (sur 15 ans) et le recours à des fonds propres. Le taux d'intérêt versé sur les emprunts bancaires à long terme dépend du ratio de fonds propres et des garanties offertes par le montage contractuel:

- En maîtrise d'ouvrage publique:
 - Taux de base = 4,25%
 - Spread = 50 bp

correspondant au taux d'actualisation utilisé dans le calcul des VAN de **4,75%**.

- En contrat de partenariat :
 - Taux de base retenu (sur 15 ans) = 4,25 %
 - Spread de Base= 100 bp
 - Spread en cas de cession de créance = 50 bp

Ces taux ont été estimés sur la base des conditions actuelles de marché, dans un contexte de forte turbulence et de crise de liquidités.

Les « spreads » ont été évalués sur la base d'un retour à des conditions « quasi normales » de marché et de liquidité. 80% du coût d'investissement sera financé par emprunt avec cession de créance acceptée. Le complément sera financé en fonds propres rémunérés à 10% après IS.

Le taux d'inflation pris en compte dans l'évaluation est de 3,5% pour les dépenses de personnel et de 3% pour les dépenses de matériel.

<i>Frais financiers en M€ TTC courants</i>	Schéma MOP (1)	Schéma MOP+régie (2)	Schéma CP (3)	Δ (3-1) M€
Frais financiers	3.15	3.15	2.27	- 0.88
Rémunération des fonds propres	-		1.22	1.22
FCTVA remboursé	- 2.20	- 2.20	- 1.50	0.70
Bilan	0.95	0.95	1.99	1.04

Source: Ville de Beaune

Le tableau précédent amène plusieurs remarques :

Les frais financiers (hors rémunération des fonds propres pour le CP) sont plus importants en schéma MOP. Cela provient notamment du fait qu'en loi MOP la Ville a considéré qu'une partie des dépenses réalisées durant la période d'exploitation (renouvellement et extension du parc d'équipements) étaient considérées comme de l'investissement et nécessitaient de lancer chaque année un emprunt pour couvrir ces coûts. A contrario, en schéma CP, une partie de ces dépenses (20%) est couverte par les fonds propres du cocontractant.

Les remboursements du FCTVA sont logiquement plus faibles en schéma CP, le coût des dépenses d'investissement y étant moins élevé et celles-ci étant en outre réalisées plus vite, ce qui entraîne une augmentation moindre due à l'inflation.

iii. Les bilans financiers

Ils intègrent pour chaque schéma les différents coûts supportés dont sont déduits les remboursements du FCTVA. Dans les deux premiers schémas, les frais financiers sont payés directement par la Ville ; dans le schéma CP, ils sont intégrés dans le loyer versé par la collectivité et supportent de ce fait la TVA (sans que celle-ci puisse être remboursée à la Ville contrairement à celle grevant la partie du loyer correspondant à l'investissement qui fait l'objet des reversements du FCTVA).

iv. Avant valorisation des risques

M€ TTC sans risques	MOP globale (1)	MOP + régie (2)	CP (3)	Bilan	Bilan
				(3)-(1) En M€	(3)-(1) %
VAN des coûts	18.92	19.10	18.73	- 0.19	-1.0%

Source : Ville de Beaune

Le schéma CP est le plus avantageux avec, il est vrai, une marge relativement faible (1%). En prenant en compte le calage de la date de mise en service, la MAPPP a calculé que cet écart atteindrait 3% en faveur du CP.

v. Après allocation des risques

La Ville de Beaune a présenté dans son évaluation préalable une matrice des risques chiffrée très précise étant donné le niveau d'informations disponibles et les limites d'un tel exercice. Cette matrice fait apparaître pour chaque type de risque l'impact et la probabilité d'apparition, ce qui permet d'en déduire une valorisation. Celle-ci a été calculée avec une certaine prudence qui explique une marge finale un peu faible en faveur du contrat de partenariat (-4,3%). Par ailleurs, il faut rappeler que d'éventuelles recettes complémentaires n'ont pas été prises en compte dans cette étude. Cela revient à conclure que l'écart en faveur du schéma CP peut être significativement amélioré et que celui-ci est pénalisé par l'absence – contrairement aux recommandations méthodologiques de la MAPPP – de neutralisation des écarts de calendriers.

M€ TTC avec risques	MOP globale (1)	MOP + régie (2)	CP (3)	(3)-(1)	(3)-(1)
				En M€	%
VAN des coûts sans risque	18.92	19.1	18.73	- 0.19	-1.0%
Impact de la valorisation des risques par rapport au schéma CP	0.66	0.66	0.00	- 0.66	
VAN des coûts avec risques	19.58	19.76	18.73	- 0.85	-4.3%

Source : Ville de Beaune

vi. Test de basculement

En dégradant certains paramètres macro-économiques impactant la comparaison des différents schémas, on ne parvient pas à faire disparaître l'avantage du schéma CP en dehors d'une augmentation du coût d'investissement de 9%. Si elle se produit, ce qui est peu probable du fait de la nature du projet, ce surcoût reste négociable au cours du dialogue compétitif qui, par ailleurs, devrait intégrer la valorisation d'éventuelles recettes complémentaires. On peut donc considérer que le schéma CP est relativement robuste.

Variation des paramètres du modèle économique	Basculement du schéma CP au profit d'un schéma meilleur
Coût de financement privé augmentant de 200 bp	Pas de basculement. La marge du CP se dégrade à 2,34%
Augmentation des charges d'investissement de 9% par rapport aux prévisions	Valeur de basculement en faveur du schéma de base
Augmentation des coûts de maintenance de 10%	Pas de basculement. La marge du CP s'accroît de 5%
Coût de financement public augmentant de 100 bp (sans impact sur le taux de financement privé)	Pas de basculement. La marge du CP augmente à 4.6%

6) Synthèse de l'avis

La pertinence juridique du recours au contrat de partenariat est établie au titre de la complexité du projet, la Ville n'ayant pas souhaité invoquer l'urgence ou le bilan coûts/avantages.

L'analyse comparative a été menée globalement de façon appropriée, avec les seuls schémas alternatifs pertinents pour la réalisation du projet.

Cette analyse montre que sur la base d'hypothèses prudentes, voire conservatrices, le schéma « contrat de partenariat » est préférable aux deux schémas « MOP » en termes de coût global actualisé en prenant en compte l'incidence monétaire des risques.

On peut penser, par ailleurs, même si l'évaluation préalable ne s'étend pas sur ces aspects, que les critères qualitatifs (performances énergétiques, optimisation de la maintenance par télégestion,...), sans parler d'un gain de délai d'au moins 6 mois, conduisent également à renforcer l'intérêt du contrat de partenariat.

Lors du dialogue compétitif devront être examinés :

- les aspects fiscaux au sens large (TVA, impôts locaux, taxe professionnelle, IS, taxe professionnelle....) ;
- l'identification et la réalisation des recettes complémentaires permettant de réduire le montant du loyer payé par la Ville au partenaire privé ;
- les modalités de prise en compte des évolutions techniques et de l'extension des services.

La Mission d'appui conseille également à la Ville de surveiller l'évolution de l'écart de taux entre financement privé et public pour s'assurer, avant la conclusion du contrat de partenariat, que le recours à cette formule contractuelle reste financièrement intéressant.

Sous réserve des quelques observations formulées ci-dessus, les conditions juridiques étant remplies pour recourir au contrat de partenariat, et l'analyse comparative ayant montré que la collectivité peut évaluer avec suffisamment de précision 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 la construction et l'exploitation d'une infrastructure d'éclairage public et mise en lumière de la ville de Beaune.

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



Noël de Saint Pulgent