

Mission d'Appui aux Partenariats Public-Privé

Paris, le 28 juillet 2009

Avis n°2009-13 sur le projet Eclairage public et vidéosurveillance de la ville de Thiais

Préambule : cet avis est rendu en application des dispositions de l'article 1414-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) modifié par la loi n° 2008-735 du 28 juillet 2008, relative aux contrats de partenariat.

1) Objet

La Ville de Thiais (94) envisage de passer un contrat de partenariat pour la rénovation et l'exploitation de son éclairage public incluant l'éclairage des stades, les illuminations festives et la mise en lumière de son architecture, sa signalisation lumineuse tricolore, et enfin la vidéosurveillance des équipements publics et des voies communales.

Le périmètre géographique ciblé dans ce projet est la ville mais sont exclus pour ce qui concerne l'investissement :

- la zone industrielle Senia et le centre commercial Belle-Epine,
- les équipements gérés par le département (éclairage des voies départementales),
- les stades Jack Baudequin et Alain Mimoun,

. En outre, si des prestations d'exploitation maintenance sont attendues sur ces zones, la vidéosurveillance en a été exclue.

Remarque de la MAPPP : au regard de l'évaluation préalable, la ville de Thiais a réalisé un diagnostic de son patrimoine « éclairage public ». La MAPPP insiste sur la nécessité de mettre à disposition des candidats l'information la plus exhaustive possible (vérifier en particulier si les contrats en vigueur aujourd'hui disposent d'une clause de réversibilité), ceci pour les raisons suivantes :

- *éviter une surévaluation du risque en regard de la connaissance de l'existant (tout particulièrement sur les parties ne nécessitant pas d'investissement mais de la maintenance) ;*
- *éviter une distorsion de concurrence (à l'avantage des prestataires aujourd'hui en place qui souhaiteraient candidater)*
- *permettre de définir précisément un « état initial » du projet servant de base aux évaluations successives durant la vie du contrat*

2) Analyse juridique

Rappel préliminaire

L'article 14 de 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, après qu'il ait été modifié 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 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 topographie 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 auxquelles s'ajoute une probable profonde remise à niveau des réseaux électriques et de données. Ainsi, la Ville est-elle 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'un contrat d'entretien forfaitaire et de marchés spécifiques, 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.

Remarque de la MAPP : La MAPP 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 Thiais. Il en résulte qu'au cas d'espèce la commune n'a pas la compétence nécessaire pour déterminer seule, à l'avance et 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 est aussi facteur de complexité juridique et financière.

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

Ainsi, le projet soumis à la MAPP paraît-il bien présenter le caractère de complexité tel que l'exige l'article L1414-2 du CGCT portant sur les contrats de partenariat. Dès lors, on pourra engager un dialogue compétitif après avoir lancé une procédure d'appel à concurrence (article L1414-5 du CGCT).

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.

3) Analyse comparative

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

i) Schéma 1 (référence) : Montage en marchés publics (MOP) :

- marchés publics multiples (pas d'exploitation en régie)
- financement entièrement à la charge de la collectivité ;
- la Ville assume l'essentiel des risques.

ii) Schéma 2 : 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.

*Remarque de la MAPPP : La ville aurait pu envisager le schéma MOP + régie. Mais, compte tenu de l'organisation actuelle (externalisation de l'exploitation et de la maintenance), il ne lui semblait pas souhaitable d'envisager l'hypothèse de l'internalisation de cette activité et de création d'une régie.
La MAPPP valide le choix de ces deux schémas comme couvrant le champ des montages pertinents.*

iii) Durée du contrat de partenariat

La durée du contrat de partenariat est fixée à **20** ans à partir de la date de signature dont **36** mois de travaux.

Remarque de la MAPPP : 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.

iv) Délais de réalisation

Dans le tableau récapitulatif suivant, des différentiels apparaissent entre les deux schémas. Au niveau « procédure » le schéma de référence est handicapé d'une part par la succession des marchés (construction, exploitation et maintenance) qui ne peuvent pas être totalement réalisés en temps masqué, et d'autre part par une rédaction du cahier des charges

de près de 9 mois qui peut sembler excessive à moins qu'elle ne prenne en compte une phase d'audit visant à cartographier l'existant. Mais ceci n'est pas précisé dans l'évaluation préalable. En revanche la durée des travaux (3 phases d'une année, correspondant non pas à une durée réelle de travaux en MOP, mais au cadencement imposé par les disponibilités budgétaires), est considéré comme identique pour les deux schémas alors qu'on aurait pu justifier aisément un écart en faveur du CP (une 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).

La simulation fait donc apparaître un avantage de 7 mois pour le schéma CP.

Remarque de la MAPP : la personne publique n'a pas jugé nécessaire de procéder au calage de la mise en service qui aurait permis d'atténuer le surcoût occasionné en schéma CP par les mois d'exploitation supplémentaire en résultant.

	MOP	CP	CP- MOP
	nb mois	nb mois	nb mois
Procédure	18	11	-7
Dialogue compétitif		8	
Cahier des charges	9		
Appel d'offres	7		
Attribution	2	3	
Préparation chantier	3	2	-1
Travaux	36	36	0
Total	57	49	-8

Source: Ville de Thiais

v) 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.

Ce périmètre intègre l'ensemble des solutions permettant l'optimisation du réseau mis en place (télégestion, optimisation de la dépense énergétique,.....) ainsi que les recettes complémentaires que pourrait intégrer le contrat.

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.

METTC 2009	MOP (1)	CP (2)	Δ (2)-(1)	% (3)-(1)
Rénovation Eclairage Public	15,55	13,85	-1,70	-11%
Mise aux normes SLT (signalisation lumineuse tricolore)	0,34	0,31	-0,04	-11%
Vidéo surveillance	1,05	0,94	-0,11	-11%
Complément réseau privatif	0,82	0,73	-0,09	-11%
Coût de construction	17,76	15,82	-1,94	-11%
Coût procédure, honoraires, indemnisation	1,5	0,5	-1,00	-67%
Coût société de projet		2,0	2,00	
Total	19,3	18,3	-0,94	-5%

Source: Ville de Thiais

a) *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 ».

b) Indemnisations

La Ville n'a prévu une indemnisation qu'en schéma CP. Cependant son montant n'est pas évalué de façon précise car il a été globalisé dans le poste « coût procédure, honoraires, indemnisation ».

Remarque de la MAPPP : Sur ce même poste « coût procédure, honoraires, indemnisation », en MOP, ont été pris en considération de façon plutôt exhaustive l'ensemble des coûts d'ingénierie de marchés.

Conformément à la Charte du Dialogue Compétitif, la MAPPP rappelle qu'il convient dans le schéma CP de prévoir un dédommagement pas seulement symbolique 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 fixer un niveau.

c) Subventions

Aucun montant de subvention n'a été évalué à ce stade du projet et par conséquent intégré aux simulations.

iii. Coûts « exploitation-maintenance »

	Schéma MOP (1)	Schéma CP (2)	Δ (2-1) M€	Δ (2-1) %
<i>Coûts cumulés en M€ TTC courants</i>				
Maintenance signalisation	0.41	0.37	- 0.04	-10%
Maintenance éclairage public	5.34	4.85	- 0.49	-9%
Maintenance vidéosurveillance	1.30	1.22	- 0.08	-6%
Illuminations festives	1.97	1.79	- 0.18	-9%
Exploitation services		2.85	2.85	
Coût total énergie	5.02	4.60	- 0.42	-8%
Recettes complémentaires		- 1.42	- 1.42	
Coût total "exploitation - maintenance"	14.04	14.26	0.22	1.57%

Source: Ville de Thiès

Remarque de la MAPPP : Des différences raisonnables apparaissent pratiquement sur chacun des postes en faveur du CP. On peut sans doute s'attendre dans la réalité à des marges supérieures. On notera des coûts moindres en énergie reflétant à travers le contrat de partenariat la motivation qu'aura le cocontractant à optimiser cette dépense en regard des objectifs contractuels.

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 la 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

Dans la solution « contrat de partenariat », 10 % des investissements initiaux seront a priori financés sur les fonds propres de la société partenaire. Il a été retenu pour la présente évaluation, un montage de type Société de Projet («SPV»)..

Il a été prévu une rémunération des fonds propres de 9,3% après impôt sur les sociétés, équivalant à 11% avant impôt sur les sociétés.

Les taux suivants ont été retenus comme hypothèses de financement:

En contrat de partenariat :

En contrat de partenariat, la simulation a été établie sur la base d'un emprunt correspondant à 90% de l'investissement total initial.

- Taux de base retenu (sur 20 ans) = 4.15 %
- Spread de Base= 60 bp
- Spread en cas de cession de créance = 35bp
- Taux à court terme (période de préfinancement) : 2%

En maîtrise d'ouvrage publique :

En marchés publics, il est supposé un financement intégral de l'ensemble des investissements par emprunt.

Taux de base = 4,15%

Spread pour emprunt long terme = 15bp

Taux à court terme (période de préfinancement)= 5bp

La duration des prêts serait un peu supérieure à 15 ans. Ces prêts seraient obtenus par swap à partir d'une ressource indexée par exemple sur l'Euribor à 6 mois, ce qui conduirait à un taux fixe de l'ordre de 4.15%.

Les investissements initiaux feront l'objet d'un préfinancement sur 6 mois au cours des trois tranches de travaux. Le taux appliqué est alors le taux à court terme. Les frais financiers intercalaires s'appliquent mensuellement et sont incorporés à l'assiette de financement (capitalisation des intérêts).

Remarque de la MAPP : Un scénario de type corporate aurait été plus approprié pour ce type de contrat compte tenu du volume des investissements. Comme indiqué en supra, le coût de la SPV (2M€) constitue 10% des coûts de construction.

Les taux de base 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 et sont très inférieurs aux niveaux actuellement constatés (autour de 150 bp aujourd'hui, même après cession Dailly)

Les coûts d'investissement ont été indexés à partir de l'année 2010, incluse, sur la base de l'indice TP 01 évalué à 2.04 %.

Les autres postes de dépenses (salaires et charges, frais de maintenance et énergie) ont été inflatés comme suit, au regard de différents indices

- Salaires et charges sociales : 2.31%
- Autres charges d'exploitation : 3.64%
- Energie : 3%

iii. Les bilans financiers

Ils se déduisent des flux suivants, pour le compte de la personne publique:

a) *En MOP*

- Annuités d'emprunt
- Coûts d'investissement
- Dépenses d'exploitation -maintenance
- GER

b) *En CP :*

- Coûts d'investissement (incluant la dimension financement) ;
- Coût d'exploitation (incluant le GER) ;
- Rémunération des fonds propres.

iv. Avant valorisation des risques

M€ 2009 TTC sans risques	MOP globale (1)	CP (2)	(2)-(1)	(2)-(1)
			En M€	%
VAN des coûts	27,68	27,50	- 0,18	-0,7%

Source : Ville de Thiais

Le schéma CP est le plus avantageux avec, il est vrai, une marge relativement faible (0.7 %).

Remarque de la MAPPP : Cet équilibre relatif entre les deux schémas avant la prise en compte des risques aurait pu basculer de 2 à 3% en faveur du CP si le calage de la date de mise en service avait été pris en compte. A l'inverse, le niveau retenu pour les spreads joue favorablement en faveur du schéma CP.

v. Après allocation des risques

La Ville de Thiais 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. La marge finale (-16.6%) plaide clairement en faveur du contrat de partenariat, même si l'évaluation a été relativement prudente quant à la prise en compte des avantages de ce schéma.

M€ TTC avec risques	MOP (1)	CP (2)	(2)-(1)	(2)-(1)
			En M€	%
VAN des coûts sans risque	27.68	27.50	- 0.18	-0.7%
Impact de la valorisation des risques par rapport au schéma CP	5.30	0.00	- 5.30	-100.0%
VAN des coûts avec risques	32.98	27.50	- 5.48	-16.6%

Source : Ville de Thiais

vi. Tests de basculement

En dégradant certains paramètres macro-économiques impactant la comparaison des deux schémas, on ne parvient pas à faire basculer l'avantage du schéma CP en dehors d'une augmentation simultanée du coût d'investissement (10%) et des charges de maintenance (15%) en CP.

Variation des paramètres du modèle économique	Basculement au profit du schéma de référence
Coût de financement privé augmente de 50 bp tandis que le financement public baisse d'autant*	Pas de basculement. La marge du CP tombe à 13.12%
Augmentation des charges d'investissement de 10% en CP par rapport aux prévisions	Pas de basculement. La marge du CP tombe à 8.38%
Augmentation des coûts de maintenance de 10% en CP	Pas de basculement. La marge du CP tombe à 13.58%
Augmentation simultanée de 10% des coûts d'investissement additionnée à une augmentation de 15% des coûts de maintenance en CP	Basculement : Avantage du schéma MOP de 0.03%

* cette situation est évidemment théorique mais permet de vérifier la stabilité de l'avantage du schéma CP en dépit de dégradations importantes du contexte financier.

Remarque de la MAPPP: les conditions de basculement sont peu probables compte tenu du type de projet et du fait que ces montants sont négociés lors du dialogue compétitif. On peut donc considérer que le schéma CP est robuste.

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 au schéma « 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 8 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 d'éventuelles 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 par la ville de Thiais pour réaliser la construction et l'exploitation d'une infrastructure d'éclairage public et des prestations associées (illuminations, signalisation tricolore, vidéosurveillance).-

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



Noël de Saint Pulgent