



Paris, le 18 mars 2010

**Avis n°2010-2 portant sur la réalisation
du pôle logistique hospitalier nord Franche-Comté**

Préambule : cet avis est rendu en application des dispositions de l'article 2 de l'ordonnance du 17 juin 2004, relative aux contrats de partenariat, modifiée par la loi du 28 juillet 2008, et au vu des seules exigences fixées par ladite ordonnance. Il ne préjuge pas de la soutenabilité budgétaire du projet par le Groupement de Coopération Sanitaire (GCS) appelé « Pôle Logistique Hospitalier Nord Franche-Comté » dont les membres fondateurs sont le Centre Hospitalier de Belfort-Montbéliard et le Centre Hospitalier de Soins de Longue Durée du Territoire de Belfort.

0 - Objet

Le Centre Hospitalier de Belfort-Montbéliard (CHBM) est un établissement public issu de la fusion en 2000 de deux établissements hospitaliers (Belfort et Montbéliard) de même taille (750 à 800 lits, 2 000 agents chacun) distants de 22 km.

Dans le cadre de son projet d'établissement, le CHBM prévoit :

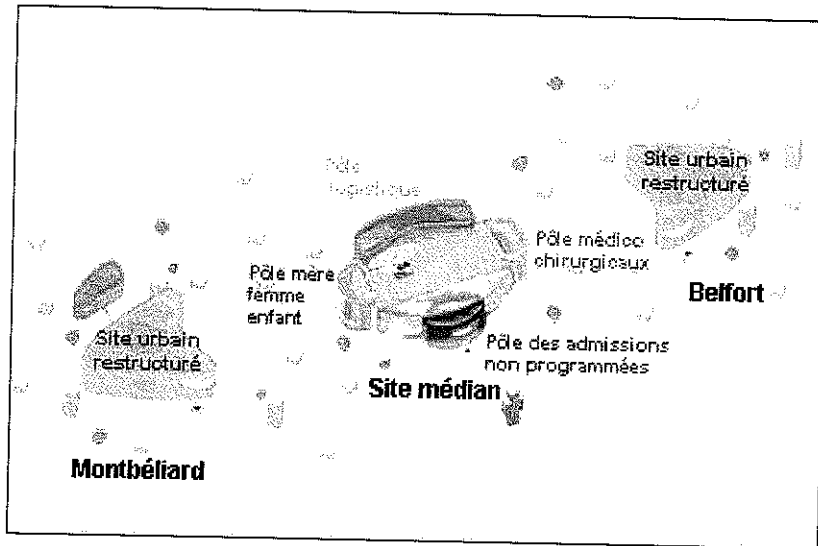
- de recentrer son activité sur un nouveau site dit « médian », de 745 lits et places d'une surface dans œuvre (SDO) d'environ 75 000 m², situé à Trevenans entre Belfort et Montbéliard. Ce site, dont la livraison est prévue fin 2014, regroupera les activités de Médecine-Chirurgie-Obstétrique (MCO) ;
- de moderniser et de transformer en hôpitaux de proximité les deux sites urbains historiques qui accueilleront des activités ambulatoires, les soins de suite et de réadaptation ainsi que la filière gériatrique, soit au total 384 lits et places.

L'opération de construction sur le site « médian », qui ne comprend pas les surfaces dédiées aux fonctions logistiques, a été lancée sous la forme d'un montage sous maîtrise d'ouvrage publique. Le projet est actuellement en phase études (niveau avant projet sommaire).

S'agissant des fonctions logistiques, plusieurs études menées ces dernières années ont validé l'intérêt et la nécessité de les regrouper dans un pôle logistique installé sur le terrain du nouvel hôpital, et de desservir également le Centre Hospitalier de Soins de Longue Durée du Territoire de Belfort (CHSLD) et trois sites qui accueillent des personnes âgées d'au moins 60 ans autonomes, semi valides ou dépendantes.

Plan des sites actuels et futur du CHBM

(Source : GCS)



Pour ce faire a été créée une structure de coopération sanitaire, dotée de la personnalité morale, constituée sous la forme d'un Groupement de Coopération Sanitaire (GCS) de droit public appelé « Pôle Logistique Hospitalier Nord Franche-Comté ».

Le périmètre du pôle logistique comprendra :

- la pharmacie centrale incluant la mise en place de la Dispensation Journalière Individualisée Nominative ;
- l'UCPA (Unité Centrale de Production Alimentaire) et la fonction diététique ;
- la blanchisserie ;
- les magasins ;
- les transports internes et externes, ainsi que la distribution du courrier ;
- la plateforme déchets ;
- les archives ;
- les bureaux pour les directions des services techniques (maintenance bâtiments et maintenance biomédicale), des achats et de la logistique, et pour le service informatique.

Le pôle logistique sera desservi par un accès indépendant, depuis l'extérieur du site, et par un parking de 170 places.

Le GCS a choisi d'inscrire ce projet dans une démarche de haute qualité environnementale, et de privilégier les solutions favorisant le développement durable.

Le GCS souhaite faire appel à un partenaire privé pour concevoir, préfinancer, réaliser, maintenir et exploiter le pôle logistique, ainsi que sa voie d'accès et le parking.

I - Analyse juridique

L'ordonnance n°2004-559 du 17 juin 2004, relative aux contrats de partenariat, comporte un article 2 dont la rédaction a été modifiée comme suit 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 ».

Les critères de l'urgence et du bilan n'ont pas été retenus par le GCS pour établir l'éligibilité au contrat de partenariat.

Le GCS a recouru au critère de la complexité, notion 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.

Le Conseil constitutionnel a validé la définition de la complexité dans sa décision du 2 décembre 2004 n°2004-506 DC : *«...la complexité du projet, lorsqu'elle est telle que, comme l'énonce le a) des deux articles critiqués, « 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».*

La complexité du projet du GCS est de nature technique, organisationnelle, juridique et financière.

1.1 - La complexité technique

Il s'agit de la difficulté pour le GCS de définir seul et à l'avance les moyens techniques pouvant répondre à ses besoins. La complexité technique s'entend donc au regard de l'incapacité du GCS de spécifier les moyens techniques pouvant répondre à ses besoins, mais également et surtout au regard de la difficulté pour le GCS de choisir parmi plusieurs solutions possibles celle qui est la plus à même de répondre de manière optimale à ses besoins. Ainsi, il ne s'agit pas seulement de l'impossibilité objective pour le GCS de déterminer les spécifications techniques souhaitées, mais surtout de déterminer la solution optimale au plan technico-économique.

En l'espèce, le projet du GCS présente plusieurs facteurs de complexité technique qui constituent autant de contraintes et qui tiennent à la nécessité de choisir parmi des équipements divers et des process stricts appelés à fonctionner dans la durée et présentant, le cas échéant, des performances énergétiques de qualité. En outre, les espaces doivent se prêter à toutes les circulations et la fonction logistique mutualisée doit être optimisée. Au total, le pôle doit être un outil de travail fonctionnel, durable, sécurisé et susceptible de tenir compte de l'évolutivité des besoins et des espaces.

A titre d'illustration de cette complexité on peut citer :

- la restauration qui regroupe des options techniques très différentes et structurantes en matière de cuisson, de remise en température et de conservation. En outre, les techniques connaissent des évolutions très rapides et des solutions innovantes apparaissent régulièrement sur le marché. Ces techniques comportent également des enjeux importants en matière de sécurité alimentaire et sanitaire ;
- la blanchisserie qui, au-delà de sa complexité technique pas moins grande que celle de la restauration, constitue une installation classée devant répondre à des exigences bien précises.

La complexité réside également dans la nécessité de livrer le pôle logistique au moins un semestre avant la livraison du site médian, prévue fin 2014, afin de permettre un fonctionnement en rodage, sachant en outre que le futur pôle logistique devra être relié au bâtiment MCO alors que les travaux de ce bâtiment ne seront pas encore achevés et que sa conception est susceptible d'évoluer.

De plus, l'intégration d'un pôle logistique dans un ensemble hospitalier impose un certain nombre de contraintes sanitaires liées à l'exercice du service hospitalier.

Une discussion avec des professionnels dans le cadre d'un dialogue compétitif permettrait d'affiner les études qui ont été effectuées et de définir la solution technico-économique pertinente permettant d'apporter la réponse la plus adéquate aux besoins et aux contraintes du GCS.

1.2 - La complexité organisationnelle

La complexité du projet résulte également de l'insuffisance et du manque de disponibilité de personnels compétents du CHBM pour conduire le projet. En effet, ces personnels sont fortement mobilisés dans le cadre de la maîtrise d'ouvrage du bâtiment MCO et ne peuvent donc pas consacrer le temps nécessaire au projet de pôle logistique. Certes, en cas de recours au contrat de partenariat les effectifs compétents du CHBM devront s'investir

dans la procédure de passation et le suivi de l'exécution du contrat, mais le transfert de la maîtrise d'ouvrage au partenaire privé nécessitera une bien moindre implication de ces personnels que si le pôle logistique était lancé en maîtrise d'ouvrage publique.

Le CHBM peut procéder à un recrutement de personnels destinés à renforcer ses équipes, mais ce recrutement revêtirait un caractère temporaire et exceptionnel dont le coût ne pourrait pas se justifier au regard des tâches à effectuer.

I.3 - La complexité juridique

La complexité juridique réside dans la difficulté de procéder à une répartition optimale des risques permettant de transférer au partenaire privé les risques pesant sur un projet aussi difficile à concevoir. En effet, l'incertitude en termes de coûts et de performances est trop importante pour ne pas donner lieu à une réflexion approfondie qui ne peut pas être menée en maîtrise d'ouvrage publique.

La complexité juridique réside également dans le fait que le périmètre envisagé pour le projet excède le seul cadre de la maîtrise d'ouvrage publique, qui ne concerne que les opérations nécessitant une intervention sur le bâti. Or, un certain nombre d'opérations à réaliser ne relève pas d'une logique immobilière (process de production/distribution).

I.4 - La complexité financière

La complexité financière tient aux possibilités de valorisation de la blanchisserie et de l'UCPA, le titulaire du contrat de partenariat pouvant offrir ses services à des tiers proches géographiquement et indépendants du CHBM tels que des cliniques.

Le projet tel qu'il est présenté paraît bien présenter un caractère de complexité tel que l'exige la loi.

La Mission d'appui valide en conséquence le choix de la complexité comme fondement juridique du recours au contrat de partenariat. Le contrat de partenariat pourra donc être passé, comme le souhaite le GCS, à l'issue d'un dialogue compétitif tel que défini à l'article 7 de l'ordonnance du 17 juin 2004.

II - Analyse comparative

II.1- Pertinence des schémas alternatifs présentés

Au terme d'une analyse juridico-économique, écartant des schémas n'offrant pas un cadre adapté au projet (délégation de service public, bail emphytéotique hospitalier, autorisation d'occupation temporaire) et des schémas dont il a été démontré qu'ils ne pouvaient être mis en œuvre (marché de conception suivi d'un marché de réalisation-exploitation, marché global regroupant la conception, la construction et l'exploitation), deux schémas ont été retenus :

- une réalisation en marchés publics associant un marché de conception-réalisation suivi d'un ou plusieurs marchés de services (exploitation/maintenance), dit « schéma de référence » ;

- une réalisation en contrat de partenariat permettant de confier à un partenaire privé une « mission globale » portant sur la conception, le préfinancement, la construction, l'exploitation et la maintenance, dit « schéma contrat de partenariat ».

La Mission d'appui considère qu'il s'agit effectivement des deux schémas privilégiés à retenir dans le cadre de l'analyse comparative.

II.2 - Caractère pertinent des paramètres et hypothèses utilisés dans l'évaluation

II.2.1 - Durée du contrat de partenariat

La durée du contrat de partenariat est fixée à 28 ans à la date de signature du contrat (juillet 2011) dont 21 mois de travaux. Une même durée a été retenue conventionnellement pour le schéma de référence à fin de comparaison.

La durée du contrat paraît un peu élevée pour ce type de projet centré sur un processus de production/distribution. La durée du contrat pourra être laissée ouverte dans l'AAPC et discutée lors du dialogue compétitif.

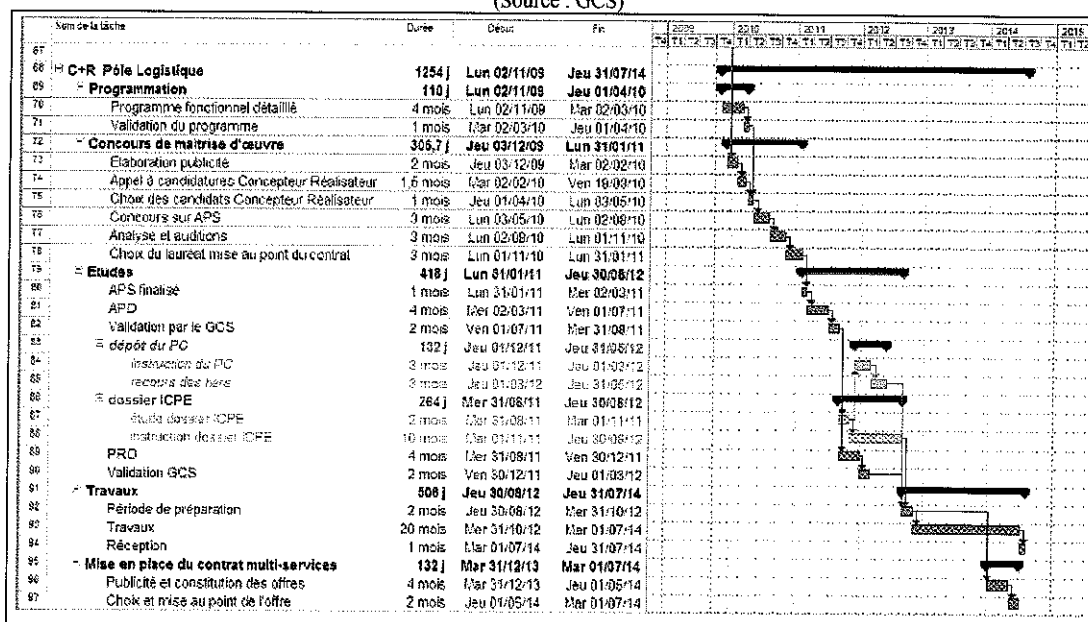
II.2.2 - Délais de réalisation

Les délais estimés dans les deux schémas correspondent à un déroulement sans aléas majeurs. Sur la base d'une publication de l'AAPC début février 2010, la mise en service du pôle logistique interviendrait fin juillet 2014 dans le schéma de référence et à la mi avril 2014 dans le schéma « contrat de partenariat », soit 3,5 mois plus tôt dans ce dernier schéma.

Dans le schéma « contrat de partenariat », la procédure de passation a été élaborée en retenant deux phases pour le dialogue compétitif, les candidats étant invités à remettre un projet de niveau Principe Partenarial et Organisationnel (PPO) lors de la première phase, et un projet de niveau Proposition Prévisionnelle Détaillée (PPD) lors de la seconde phase. La durée de la première phase de dialogue a été estimée à 4 mois et celle de la deuxième phase à 5 mois.

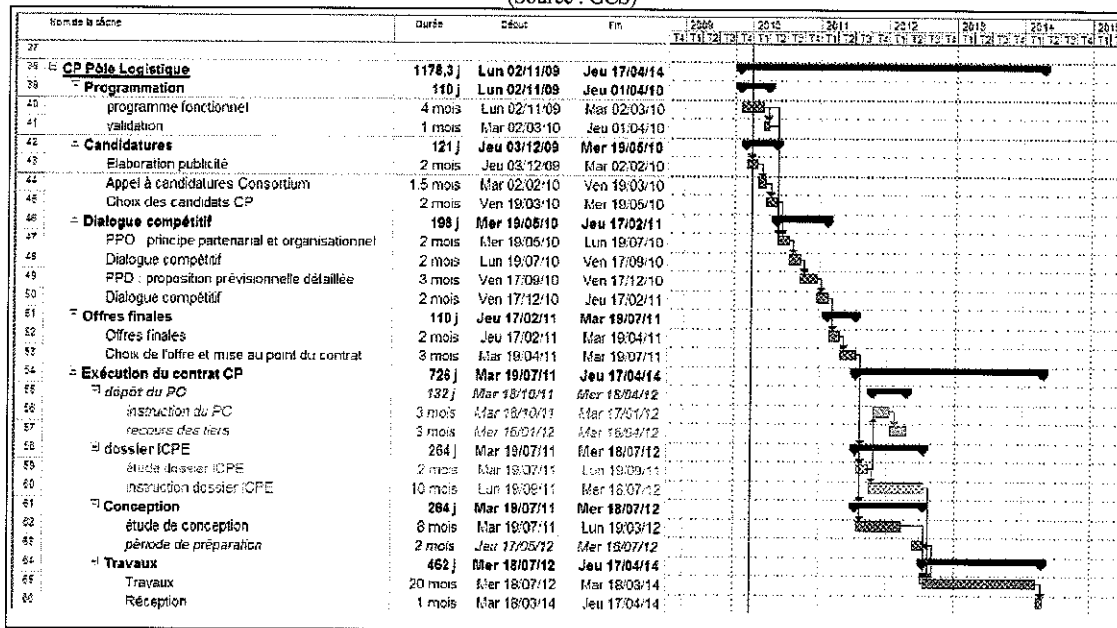
Calendrier dans le schéma de référence

(Source : GCS)



Calendrier dans le schéma « contrat de partenariat »

(Source : GCS)



Dans le schéma de référence, le déroulement du projet ne devrait pas être perturbé par des risques de dépassement des délais liés à des interfaces techniques compte tenu de ce que la conception-réalisation associe l'architecte aux constructeurs et que ces derniers sont liés par un marché global.

La Mission d'appui estime que les délais prévus pour chaque phase du dialogue sont acceptables mais qu'ils impliquent de la part du GCS une gestion rigoureuse du dialogue compétitif et une organisation adaptée.

II.2.3 - Fiscalité / TVA

La décomposition des coûts prévisionnels figurant dans l'analyse comparative est exprimée hors taxes. Ces coûts sont ensuite transformés en loyers TTC pour tenir compte dans la comparaison des deux schémas de l'impact différentiel de la TVA sur la composante « frais financiers ». Il est rappelé que les établissements hospitaliers ne disposent d'aucun droit à récupération de la TVA et que, contrairement aux collectivités locales, ils ne sont pas éligibles au fonds de compensation de la TVA.

II.2.4 - Coûts

Les coûts comprennent les coûts des travaux, les coûts de conception, les indemnités et les frais de gestion des procédures et du projet. Le coût total du schéma « contrat de partenariat » (31,64 M€ HT) est inférieur de 2,4% à celui du schéma de référence (32,42 M€ HT).

**Coûts de conception, de réalisation et de gestion des procédures et du projet dans les deux schémas
(€ HT juillet 2009)**

| Postes | Schéma de référence (1) | | | Schéma « contrat de partenariat » (2) | | | Ecart (2)-(1) | |
|---|-------------------------|-----------|-----------------|---------------------------------------|-----------|-----------------|-------------------|---------------|
| | Coût | % travaux | Prise en charge | Coût | % travaux | Prise en charge | Montant | % |
| 1. Travaux (réalisation HT) | 26 046 400 | | Emprunt | 26 046 400 | | Partenaire | 0 | 0,0% |
| Pôle logistique | 20 651 400 | | | 20 651 400 | | | 0 | 0,0% |
| Equipements | 5 395 000 | | | 5 395 000 | | | 0 | 0,0% |
| 2. Honoraires de conception (HT) | 3 711 612 | | Emprunt | 2 522 724 | | Partenaire | -1 188 888 | -32,0% |
| Maîtrise d'œuvre | 2 617 663 | 10,05% | | 1 858 541 | 7,14% | | -759 122 | -29,0% |
| Etudes d'exécution / synthèse | 520 928 | 2,00% | | 260 464 | 1,00% | | -260 464 | -50,0% |
| Ordonnancement, pilotage et coordination (OPC) ou entreprise (CP) | 260 464 | 1,00% | | 195 348 | 0,75% | | -65 116 | -25,0% |
| Contrôle technique | 156 278 | 0,60% | | 104 186 | 0,40% | | -52 093 | -33,3% |
| Coordination des systèmes de sécurité incendie (SSI) | 52 093 | 0,20% | | 26 046 | 0,10% | | -26 046 | -50,0% |
| Coordination sécurité et protection de la santé (SPS) | 104 186 | 0,40% | | 78 139 | 0,30% | | -26 046 | -25,0% |
| 3. Indemnités (HT) | 921 417 | | GCS | 759 122 | | GCS | -162 295 | -17,6% |
| Nombre de candidats envisagés | | 5 | | | 3 | | | |
| Indemnité (base Nb de candidats - 1) | 921 417 | | | 759 122 | | | -162 295 | -17,6% |
| 4. Frais de gestion des procédures et du projet | 874 345 | | GCS | 710 821 | | GCS | -163 524 | -18,7% |
| Programme fonctionnel (réalisé par APP Technique en CP) | 39 070 | 0,15% | | 52 093 | 0,20% | | 13 023 | 33,3% |
| APP technique, exploitation-maintenance | | | | 338 603 | 1,30% | | 338 603 | - |
| APP assistant au chef de projet | | | | 91 162 | 0,35% | | 91 162 | - |
| APP juridique et financier | | | | 117 209 | 0,45% | | 117 209 | - |
| Conduite d'opération * | 586 044 | 2,25% | | | | | -586 044 | -100,0% |
| Gestion de projet interne de la Personne Publique * | 223 185 | 0,75% | | 85 707 | 0,30% | | -137 478 | -61,6% |
| Autres conseils et études | 26 046 | 0,10% | | 26 046 | 0,10% | | 0 | 0,0% |
| 5. Autres frais de gestion du projet (HT) | 862 982 | | Emprunt | 1 599 871 | | Partenaire | 736 889 | 85,4% |
| Assurances * | 505 886 | 1,70% | | 485 675 | 1,70% | | -20 211 | -4,0% |
| Maîtrise d'Ouvrage Privée * | | | | 399 968 | 1,40% | | 399 968 | - |
| Conseils du preneur * | | | | 285 691 | 1,00% | | 285 691 | - |
| Frais de montage et de développement * | 357 096 | 1,20% | | 428 537 | 1,50% | | 71 441 | 20,0% |
| Sous Total (1 à 5) | 32 416 757 | | | 31 638 938 | | | -777 819 | -2,4% |
| 6. TVA sur sous total (19,6%) | 6 353 684 | | | 6 201 232 | | | -152 452 | -2,4% |
| Coût total d'investissement TTC | 38 770 441 | | | 37 840 170 | | | -930 271 | -2,4% |

* Pourcentage appliqué aux coûts des travaux et de conception

Source : GCS et MAPPP

II.2.4.1 - Coûts des travaux

Le coût total des travaux est estimé à 20,65 M€ HT dans les deux schémas (y compris la voie d'accès et le parc de stationnement) auxquels s'ajoutent 5,40 M€ HT d'équipements, soit 26,05 M€ HT.

Coûts des travaux (€ HT juillet 2009)

| Poste | Montant |
|---------------------|-------------------|
| Quais | 704 000 |
| Magasin | 1 488 000 |
| Pharmacie | 3 315 000 |
| Blanchisserie | 3 952 500 |
| UCPA | 4 200 000 |
| Courrier | 69 300 |
| Archives | 1 120 000 |
| Transport | 408 000 |
| Déchets | 810 000 |
| Services techniques | 1 800 000 |
| Bureaux | 2 133 500 |
| Locaux techniques | 651 100 |
| Total | 20 651 400 |

Source : GCS et MAPPP

La Mission d'appui prend acte des montants estimés par le consultant spécialisé et valide l'hypothèse d'égalité des coûts dans les deux schémas sachant que dans le schéma de référence la conception-réalisation permet, à l'instar du contrat de partenariat, la suppression des interfaces techniques entre les phases de conception et de réalisation à l'origine de dérives de délais et donc de coûts.

II.2.4.2 - Coûts de conception

Les coûts de conception ont été estimés dans les deux schémas sur la base de pourcentages appliqués aux coûts des travaux hors taxes. Ils se traduisent au total par un coût nettement inférieur (-32%) dans le schéma « contrat de partenariat » tenant pour l'essentiel au coût de la maîtrise d'œuvre.

La Mission d'appui estime que les pourcentages retenus sont recevables et qu'ils n'appellent donc pas d'observation particulière.

II.2.4.3 - Indemnisations

Dans le schéma de référence, parmi les cinq équipes de maîtrise d'œuvre supposées se présenter quatre seraient indemnisées. Le montant total des indemnités est estimé à 921,4 K€, soit 230,4 K€ par candidat.

Dans le schéma « contrat de partenariat » il est fait l'hypothèse que sur les trois candidats qui participeraient au dialogue compétitif deux seraient indemnisés à l'issue du dialogue. Le montant total des indemnités s'élève à 759,1 K€, soit 379,6 K€ par candidat.

La Mission d'appui considère que les montants d'indemnisation versée à chaque candidat non retenu sont acceptables dans les deux schémas.

II.2.4.4 - Frais de gestion des procédures et du projet

Le montant total des frais de gestion des procédures et du projet dans le schéma « contrat de partenariat » (710,8 K€) est moins élevé de 18,7% que celui du schéma de référence (874,3 K€). Dans le schéma « contrat de partenariat » est principalement pris en compte le montant des honoraires des consultants (juridique, financier et technique) en charge d'élaborer le rapport d'évaluation préalable et d'assister le GCS lors du dialogue compétitif et

dans la mise au point du contrat, soit au total 599,1 K€ (2,3% du coût des travaux) ; dans le schéma de référence, le coût de la conduite d'opération (586 K€) doit être comparé au coût de la maîtrise d'ouvrage privée dans le schéma « contrat de partenariat » (400 K€).

Les frais de gestion des procédures et du projet prennent bien en compte les dépenses en personnels du GCS nécessaires pour mener à bien le projet. Ces coûts correspondent à 0,75% du coût de conception et des travaux dans le schéma de référence (contre 0,3% dans le schéma « contrat de partenariat »).

La Mission d'appui considère que les montants estimés des frais de gestion dans le schéma « contrat de partenariat », imputables notamment aux honoraires des assistants de la personne publique, paraissent relativement élevés mais que les montants retenus pour les dépenses de personnels semblent faibles dans les deux schémas.

II.2.4.5 - Autres frais de gestion du projet

Dans le schéma « contrat de partenariat », le montant total des autres frais de gestion (1 600 K€) est plus élevé de 85% par rapport à celui du schéma de référence (863 K€), les frais de montage de la société de projet représentant 27% du montant total. Dans le schéma « contrat de partenariat », ces frais ne tiennent pas compte, à juste titre, des droits d'enregistrement et des taxes d'urbanisme, le contrat de partenariat ayant été exonéré de ces charges au titre des décrets d'application de la loi du 28 juillet 2008.

La Mission d'appui estime que les montants estimés sont élevés au regard des autres coûts notamment de travaux, ceci pouvant s'expliquer par la petite taille du projet et la complexité de sa mise en œuvre.

II.2.4.6 - Les coûts de fonctionnement

La comparaison des coûts de la maintenance technique et de l'exploitation entre les deux schémas se fonde sur l'hypothèse que toutes les prestations seront réalisées aux mêmes coûts qu'elles soient faites en régie par le GCS, confiées à des prestataires via des marchés publics ou transférées au partenaire privé dans le cadre du contrat de partenariat. En outre, la comparaison des coûts de fonctionnement du futur ouvrage se base sur les coûts actuels, ce qui est problématique dans la mesure où, à ce stade du projet, « le niveau des études est quasi inexistant » en matière d'exploitation-maintenance et où les exigences en termes de performances ne sont pas encore définies.

Coûts de fonctionnement annuels dans les deux schémas
(€ HT octobre 2009)

| Poste | Coût |
|-------------------------------------|------------------|
| Entretien-maintenance | 468 691 |
| GER | 749 586 |
| Exploitation (énergie,...) | 521 242 |
| Exploitation (nettoyage, sureté,..) | 354 918 |
| Total | 2 094 437 |

Source : GCS et MAPPP

Au stade de l'évaluation préalable, les coûts de maintenance technique comprennent, pour le bâtiment, les installations techniques et les process logistiques, l'ensemble des prestations excepté celles correspondant aux réglages simples, à la conduite et à la

surveillance des installations et aux changements de consommables. Les coûts d'exploitation recouvrent la consommation des fluides, le nettoyage des locaux, l'entretien de la voirie pour la parcelle assiette du pôle logistique et la gestion administrative.

L'évolution dans le temps des coûts annuels est supposée identique dans les deux schémas : 2,5% par an pour la maintenance et le GER et 3% pour l'énergie (l'électricité).

La Mission d'appui prend acte des montants estimés et recommande au GCS de définir ses exigences en termes de performances et d'engager, avant le dialogue compétitif, des études visant à estimer avec une précision acceptable les coûts de fonctionnement. Quant à l'hypothèse d'égalité des coûts de fonctionnement dans les deux schémas, elle ne traduit pas les économies que le partenaire privé est en mesure de réaliser grâce aux gains de productivité permis par la globalisation du contrat.

La Mission d'appui considère que le périmètre retenu des tâches transférées au partenaire privé préserve le GCS contre des risques de dysfonctionnement qui pourraient lui être imputés. Elle recommande donc de transférer au partenaire privé, pour les installations techniques et les process logistiques, des tâches telles que les dépannages par échanges standard ou des opérations mineures de maintenance préventive (de niveau 2).

II.2.5 - Subventions

Le projet ne bénéficie d'aucune subvention.

II.2.6 - Recettes de valorisation

Aucune estimation, même approximative, des recettes (blanchisserie, restauration) provenant des tiers, et qui viendraient pour partie en déduction du loyer que le GCS devra verser au partenaire privé, n'a été effectuée.

La Mission d'appui recommande que les recettes de valorisation fassent l'objet d'un examen particulier lors du dialogue compétitif car elles constituent pour le GCS une source potentielle d'économies qu'il ne faut pas négliger.

II.2.7 - Hypothèses de financement

Les principales hypothèses de financement retenues dans les deux schémas sont les suivantes :

Hypothèses de financement dans les deux schémas

| Postes de coûts | Schéma de référence | Schéma « contrat de partenariat » |
|---|---------------------|-----------------------------------|
| Création d'une société de projet | - | oui |
| Financement sur fonds propres | - | oui |
| % du montant à financer sur fonds propres | - | 8,00% |
| Objectif de TRI avant IS sur les fonds propres | - | 12,0% |
| Part de l'assiette de financement* non assortie d'une cession acceptée de créance | - | 10% |
| Indice emprunt | Swap Euribor 3 mois | Swap Euribor 3 mois |
| Valeur (septembre 2009) | 4,00% | 4,00% |
| Marge bancaire et marge de swap | 1,40% | 2,00% |
| Taux d'emprunt | 5,40% | 6,00% |
| Part de l'assiette de financement* assortie d'une cession acceptée de créance (après livraison) | - | 90% |
| Indice emprunt | - | Swap Euribor 3 mois |
| Valeur (septembre 2009) | - | 4,00% |
| Marge bancaire et marge de swap cession de créance | - | 1,40% |
| Taux d'emprunt | - | 5,40% |

Sources : GCS et MAPPP

* L'article L.313-29-1 du code monétaire et financier précise que « Le contrat de partenariat...peut prévoir qu'une fraction, n'excédant pas 80% de la rémunération due par la personne publique au titre des coûts d'investissement, lesquels comprennent, notamment, les coûts d'étude et de conception, les coûts annexes à la construction et les frais financiers intercalaires, et des coûts de financement, peut être cédée... ». Le montant de la dette cédée et acceptée ne doit donc pas excéder 80% du loyer d'investissement total (coûts d'investissements + financement) fonds propres compris, ce niveau de 80% du loyer pouvant se traduire par une part supérieure à 80% en matière d'encours de dette, comme c'est ici le cas.

Les marges bancaires retenues tiennent globalement compte de l'évolution observée des conditions de financement. Il n'est pas possible de faire, dans les circonstances présentes, de prévision fiable sur les conditions de financement qui seront pratiquées lorsque le GCS devrait être en mesure de signer le contrat de partenariat en juillet 2011 si le planning prévisionnel est respecté. Aussi, le GCS devra-t-il, à ce moment là, mesurer les écarts entre financements privé et public pour s'assurer que le contrat de partenariat reste financièrement intéressant.

La Mission d'appui invite le GCS à examiner lors du dialogue compétitif les hypothèses de financement des candidats. Parmi les hypothèses devant faire l'objet d'un examen approfondi devra notamment figurer la proportion de la dette cédée et acceptée.

II.3 - L'analyse comparative

Conformément aux recommandations de la Mission d'appui, un calage de la mise en service des ouvrages dans le schéma « contrat de partenariat » sur celle du schéma de référence a été effectué afin de ne pas pénaliser le schéma « contrat de partenariat ». En effet, l'actualisation conduit à pénaliser le schéma dont la réalisation est la plus rapide.

II.3.1 - Résultats de l'analyse

Les résultats de l'analyse comparative en termes de coût global actualisé (valeur actuelle nette), au taux de la ressource financière publique (5,4%), indiquent que le schéma « contrat de partenariat » est moins intéressant que le schéma de référence (+5,8 %).

**Coût global actualisé (valeur actuelle nette) en € TTC 2009
avant prise en compte monétaire des risques**

| Schéma de référence (1) | Schéma « contrat de partenariat » (2) | Ecart (2) - (1) | |
|-------------------------------|--|-----------------|-----|
| | | Montant | % |
| 72 546 317 | 76 727 617 | 4 181 300 | 5,8 |

II.3.2 - Pertinence de l'allocation des risques

La prise en compte des risques est effectuée par une approche qualitative et par une méthode quantitative.

II.3.2.1 - Approche qualitative

L'approche qualitative, basée sur une matrice des risques, fait apparaître que les principaux risques, qui devraient être totalement ou partiellement assumés par le GCS dans le schéma de référence sont transférés au partenaire privé dans le schéma « contrat de partenariat ». Il en est ainsi, en particulier, du risque de retard dans la construction, de la mise à disposition de l'ouvrage et du risque de surcoût et de non réalisation des objectifs fixés durant les phases de construction et d'exploitation.

III.3.2.2 - Approche quantitative

III.3.2.2.1 - Présentation de la méthode

La méthode utilisée comporte six étapes.

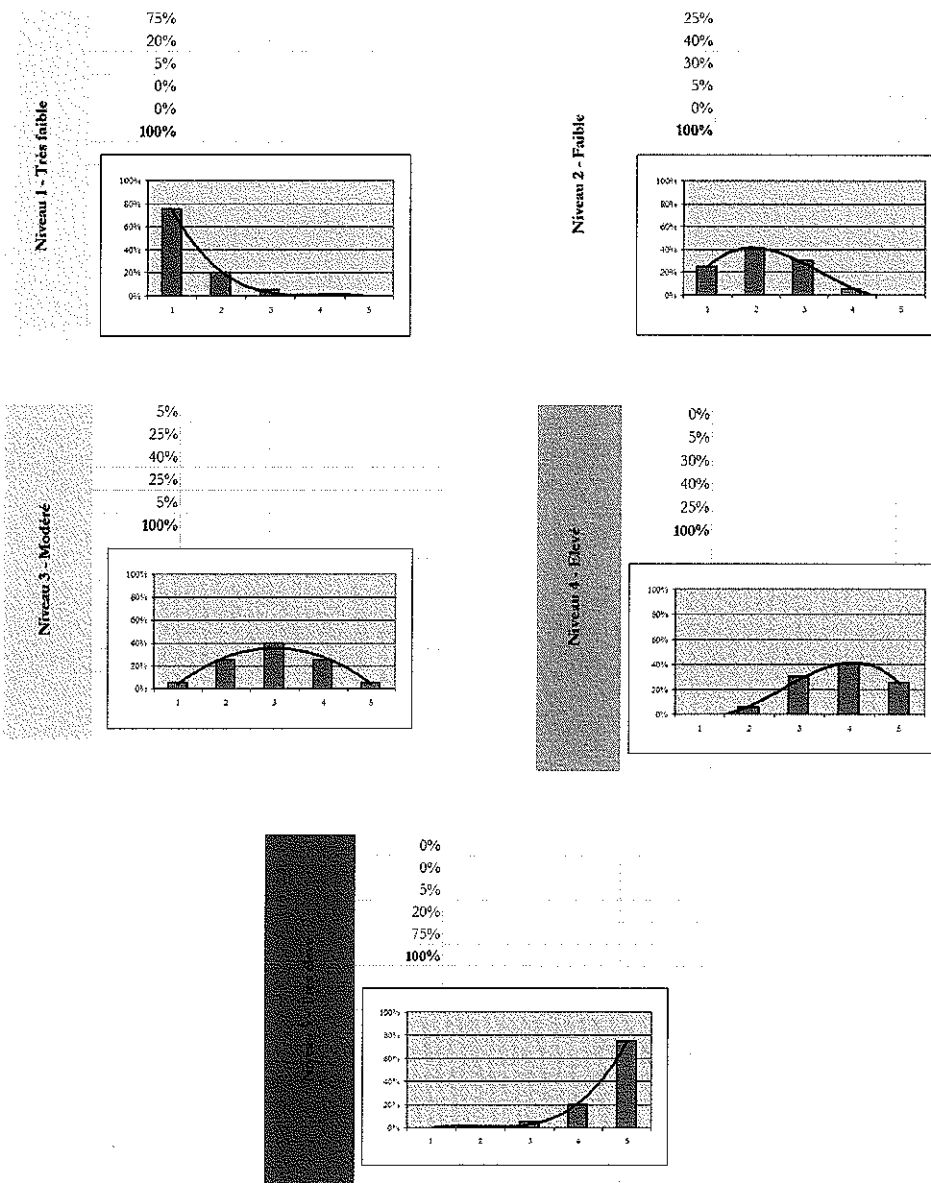
1^{ère} étape : nature des risques retenus.

Sept risques, qui s'appliquent aux deux schémas, ont été retenus. Il s'agit des risques surdimensionnement, changement de programme, non atteinte des coûts d'objectifs, défaillances d'entreprise, dépassement des délais de chantier, surcoût de maintenance, et surcoût d'exploitation.

2^{ème} étape : niveau du risque et loi de distribution du risque associée.

Cinq niveaux de risque sont définis (très faible, faible, modéré, élevé, très élevé) et à chaque niveau de risque est associée une loi de distribution du risque qui ne dépend pas du schéma juridique (référence et contrat de partenariat).

Niveau de risque et loi de probabilité

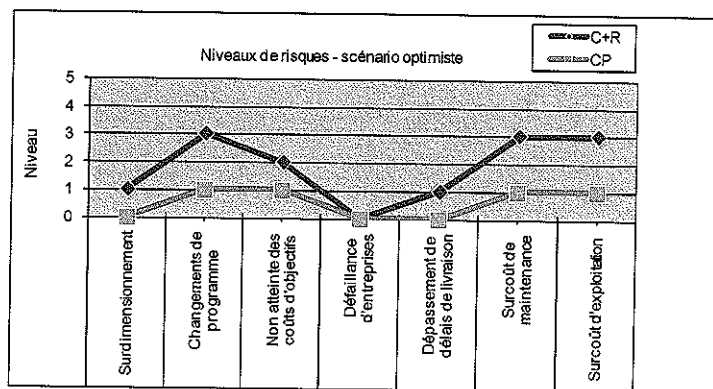
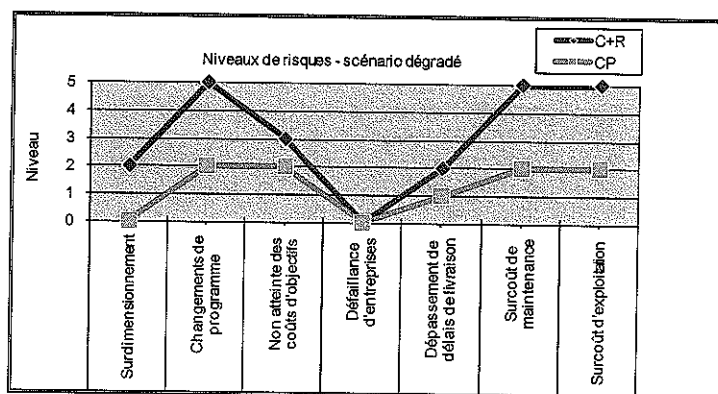
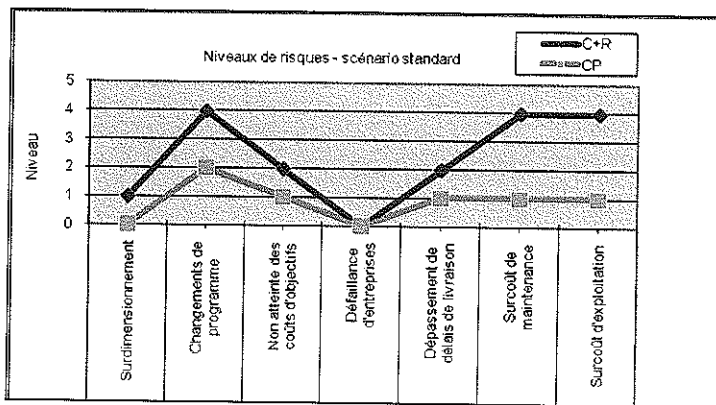


Source : GCS et MAPPP

3^{ème} étape : détermination du profil des risques.

Pour chacun des schémas juridiques est associé un profil des risques (courbes obtenues en reliant les risques à leur niveau). La modification des niveaux de risque permet d'obtenir trois scénarios (standard, dégradé, optimiste).

Profils de risque du projet et scénarios



Source : GCS et MAPPP

4^{ème} étape : détermination de la conséquence (« gravité ») du risque.

A chaque risque est associée une distribution de la « gravité ».

Risque et gravité

| Risques | Très faible | Faible | Modéré | Elevé | Très élevé |
|------------------------------------|-------------|--------|--------|--------|------------|
| Surdimensionnement | 0,0% | 2,5% | 5,0% | 7,5% | 10,0% |
| Changements de programme | 0,0% | 2,5% | 5,0% | 7,5% | 10,0% |
| Non atteinte des coûts d'objectifs | 2,5% | 5,0% | 7,5% | 10,0% | 12,5% |
| Défaillance d'entreprises | 0,0% | 1,0% | 2,0% | 3,0% | 4,0% |
| Dépassement de délais de chantier | 0 mois | 3 mois | 6 mois | 9 mois | 12 mois |
| Surcoût de maintenance | 0,0% | 5,0% | 10,0% | 15,0% | 20,0% |
| Surcoût d'exploitation | 0,0% | 5,0% | 10,0% | 15,0% | 20,0% |

Source : GCS et MAPPP

5^{ème} étape : détermination des coefficients de surcoûts à appliquer aux risques.

La matrice des coefficients de surcoûts pour chaque schéma est obtenue en effectuant le produit scalaire de la matrice « gravité » du risque et de la matrice « occurrence » du risque.

Matrice des coefficients de surcoûts

| Risques | Gravité | | | | | Occurrence | | | | |
|------------------------------------|-------------|--------|--------|--------|------------|-------------|----------|----------|----------|------------|
| | Très faible | Faible | Modéré | Elevé | Très élevé | Très faible | Faible | Modéré | Elevé | Très élevé |
| | 0,0% | 2,5% | 5,0% | 7,5% | 10,0% | 75% | 25% | 5% | 0% | 0% |
| | | | | | | 20% | 40% | 25% | 5% | 0% |
| | | | | | | 5% | 30% | 40% | 30% | 5% |
| | | | | | | 0% | 5% | 25% | 40% | 20% |
| | | | | | | 0% | 0% | 5% | 25% | 75% |
| Surdimensionnement | 0,0% | 2,5% | 5,0% | 7,5% | 10,0% | 0,75% | 2,88% | 5,00% | 7,13% | 9,25% |
| Changements de programme | 0,0% | 2,5% | 5,0% | 7,5% | 10,0% | 0,75% | 2,88% | 5,00% | 7,13% | 9,25% |
| Non atteinte des coûts d'objectifs | 2,5% | 5,0% | 7,5% | 10,0% | 12,5% | 3,25% | 5,38% | 7,50% | 9,63% | 11,75% |
| Défaillance d'entreprises | 0,0% | 1,0% | 2,0% | 3,0% | 4,0% | 0,30% | 1,15% | 2,00% | 2,85% | 3,70% |
| Dépassement de délais de chantier | 0 mois | 3 mois | 6 mois | 9 mois | 12 mois | 0,9 mois | 3,5 mois | 6,0 mois | 8,6 mois | 11,1 mois |
| Surcoût de maintenance | 0,0% | 5,0% | 10,0% | 15,0% | 20,0% | 1,50% | 5,75% | 10,00% | 14,25% | 18,50% |
| Surcoût d'exploitation | 0,0% | 5,0% | 10,0% | 15,0% | 20,0% | 1,50% | 5,75% | 10,00% | 14,25% | 18,50% |

Source : GCS et MAPPP

6^{ème} étape : détermination des surcoûts.

Les surcoûts sont obtenus en appliquant les coefficients de la matrice des surcoûts aux montants des coûts hors risques.

Surcoûts obtenus dans les deux schémas

| Risques | Schéma de référence | | | Schéma « contrat de partenariat » | | |
|---|---------------------|------------------|--------------------|-----------------------------------|------------------|--------------------|
| | Scénario standard | Scénario dégradé | Scénario optimiste | Scénario standard | Scénario dégradé | Scénario optimiste |
| Dépassement enveloppe études et travaux | 13,3% | 19,6% | 11,1% | 6,1% | 8,3% | 4,0% |
| Surcoût de maintenance | 14,3% | 18,5% | 10,0% | 1,5% | 5,8% | 1,5% |
| Surcoût d'exploitation | 14,3% | 18,5% | 10,0% | 1,5% | 5,8% | 1,5% |
| Dépassement de délais travaux | 3,5 mois | 3,5 mois | 0,9 mois | 0,9 mois | 0,9 mois | 0,0 mois |

Source : GCS et MAPPP

La Mission d'Appui estime que la méthode quantitative, fondée sur une méthode en termes de « valeur moyenne », dite de « criticité » (produit de la probabilité d'occurrence d'un surcoût par le montant du coût concerné), couplée à une analyse en termes de scénarios, est simple mais acceptable, la taille du projet ne justifiant pas l'emploi d'une méthode probabiliste plus sophistiquée ayant recours à des lois de distribution des risques.

La Mission d'appui prend acte du choix des risques et des hypothèses retenus qui sont fondés sur l'expérience du consultant financier. Elle note toutefois que les hypothèses de surcoûts retenues en matière d'exploitation et en matière de maintenance sont identiques pour un même schéma et pour un même scénario.

III.3.2.2.2 - Présentation des résultats

Le choix des risques et les hypothèses retenus conduisent à rendre plus avantageux le schéma « contrat de partenariat » dans tous les scénarios.

**Coût global actualisé (valeur actuelle nette) en € TTC 2009
avec prise en compte monétaire des risques**

| Scénario | Schéma de référence (1) | Schéma « contrat de partenariat » (2) | Ecart (2)-(1) | |
|-----------|-------------------------|---------------------------------------|---------------|-------|
| | | | Montant | % |
| Standard | 81 608 871 | 78 680 045 | -2 928 826 | -3,6% |
| Dégradé | 85 242 555 | 80 999 621 | -4 242 934 | -5,0% |
| Optimiste | 79 919 990 | 78 622 177 | -1 297 813 | -1,6% |

Source : GCS et MAPPP

Les tests de sensibilité effectués montrent que l'avantage du schéma « contrat de partenariat » est significatif au plan technico-économique et ce malgré des hypothèses globalement défavorables au contrat de partenariat. En effet, toutes choses étant égales par ailleurs et après prise en compte des risques, il faudrait que le coût de construction ou que les coûts de fonctionnement dans le schéma « contrat de partenariat » augmentent respectivement de 7,8% et de 7,5% pour que le schéma « contrat de partenariat » cesse d'être avantageux par rapport au schéma de référence dans le scénario standard (en supposant que ces mêmes coûts n'augmenteraient pas dans le schéma de référence, ce qui est peu vraisemblable dans l'hypothèse où ils croîtraient dans le schéma « contrat de partenariat »).

Tests de basculement : variations nécessaires dans le schéma « contrat de partenariat » pour que les coûts globaux actualisés des deux schémas soient égaux

| Scénario | Variable | Variation nécessaire |
|----------------------|------------------------|----------------------|
| Scénario : standard | Coût de construction | 7,8% |
| | Coût de fonctionnement | 7,5% |
| | Marges bancaires | 81 pb |
| Scénario : dégradé | Coût de construction | 11,2% |
| | Coût de fonctionnement | 10,5% |
| | Marges bancaires | 113 pb |
| Scénario : optimiste | Coût de construction | 3,5% |
| | Coût de fonctionnement | 3,3% |
| | Marges bancaires | 36 pb |

Source : GCS et MAPPP

Outre les aspects quantitatifs et monétaires, le respect des délais, la contractualisation des engagements de performance et leur traduction financière dans la modulation de la rémunération du partenaire privé renforcent l'intérêt du schéma « contrat de partenariat ».

Par ailleurs, la réalisation en contrat de partenariat de ce projet contribue globalement à la dimension économique et sociale du développement durable compte tenu de sa mise en service plus rapide que dans le schéma de référence.

III - Synthèse de l'avis

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

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

Cette analyse montre que le « contrat de partenariat » est préférable au schéma de référence (marché de conception-réalisation suivi de marchés d'exploitation et de maintenance) en termes de délais et de coût global actualisé après prise en compte monétaire des risques, et que cet avantage est suffisamment robuste.

En outre, les critères qualitatifs (modulation de la rémunération du partenaire privé en fonction de ses performances,...) renforcent l'intérêt du contrat de partenariat.

La Mission d'appui :

- **préconise de délimiter très précisément le périmètre des prestations de maintenance qui resteront à la charge du Groupement de Coopération Sanitaire et de veiller à ce que cette prise en charge ne vienne pas diluer le risque que doit assumer contractuellement le partenaire privé. Elle préconise également que le Groupement soit mieux armé, avant le lancement du dialogue compétitif, en matière d'estimation des coûts de fonctionnement ;**
- **recommande qu'une attention particulière soit portée avant et durant le dialogue compétitif aux montants des recettes complémentaires susceptibles de réduire le montant du loyer à la charge du Groupement de Coopération Sanitaire, et que l'on peut raisonnablement attendre de la vente de prestations (blanchisserie et fourniture de repas notamment) à des entités extérieures, et cela d'autant plus qu'aucune estimation, même approximative ou partielle de ces recettes, n'a été effectuée dans l'évaluation préalable ;**
- **conseille de surveiller l'évolution de l'écart de taux entre financements privé et public pour s'assurer, avant la conclusion du contrat de partenariat, que le recours à cette formule contractuelle reste financièrement intéressant.**

Sous ces observations, la Mission d'appui à la Réalisation des Contrats de Partenariat émet un avis favorable au choix du contrat de partenariat pour réaliser le pôle logistique hospitalier Nord Franche-Comté sur le site de Trevenans.

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



Noël de Saint Pulgent