

Mission d'Appui aux Partenariats Public-Privé



Paris, le 18 mai 2011

Le Président

Avis n° 2011- 15 sur le projet « Rénovation, gestion et exploitation des installations d'éclairage public et de signalisation lumineuse » de la ville de Veneux-Les-Sablons

Préambule : Cet avis est rendu en application des dispositions de l'article L1414-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) et au vu des seules exigences fixées par cet article.

1) OBJET :

La Ville de Veneux-lès-Sablons, située au sud de la Seine-et-Marne, compte près de 5 000 habitants. Dans le cadre de sa politique de maîtrise des consommations d'énergie, la Ville souhaite rénover son réseau d'éclairage public (1 105 luminaires et 31 armoires sont implantés sur les voies communales et départementales). S'ajoutent à cet objectif des interventions sur les infrastructures suivantes :

- La signalisation lumineuse tricolore (SLT) : maintenance (l'investissement est récent);
- L'éclairage du stade (22 spots) : maintenance (l'investissement est récent);
- Les illuminations festives ;
- Le réseau de distribution électrique : des sections sont à enfouir ;

Suite à l'audit réalisé en 2007 puis remis à jour récemment, l'intervention sur ces infrastructures pourrait déboucher sur un gain de consommation électrique proche de 45%.

Le plan d'action permettant d'atteindre ces objectifs se décline de la façon suivante :

- Concevoir et réaliser tous les travaux d'investissement du réseau d'éclairage public ;
- Réaliser l'exploitation et la maintenance de ce réseau ;
- Réaliser l'exploitation et la maintenance SLT et éclairage du stade ;
- Réaliser les illuminations festives ;
- Réaliser des sections d'enfouissement.

La Ville gère actuellement ces missions avec 3 agents de catégorie C et un prestataire choisi dans le cadre de marchés publics. Consciente que ses compétences internes ne sont pas suffisantes pour mettre en place le plan d'action (en particulier dans sa dimension économie d'énergie), la ville souhaite externaliser ces missions, les 3 agents étant soit réaffectés sur d'autres missions communales soit chargés du suivi de projet. Compte tenu de ce contexte, le contrat de partenariat apparaît comme la meilleure solution pour atteindre les objectifs définis. Son périmètre serait alors le suivant :

- Conception ;
- Réalisation des travaux (éclairage public);
- Financement des travaux ;
- Exploitation et maintenance (éclairage public, SLT, éclairage stade et illuminations festives)

l'ensemble de ces missions étant réalisé conformément aux indicateurs de qualité et performance à définir.

Les recettes complémentaires qui pourraient être dégagées par le partenaire ne sont a priori pas exclues même elles n'ont pas été valorisées dans la simulation financière.

Remarques de la MAPPP : La MAPPP rappelle que les informations résultant de l'audit doivent non seulement permettre d'établir un état des lieux servant de référence pour le chiffrage des coûts prévisionnels et des performances attendues mais aussi de contribuer, en le portant à la connaissance des candidats :

- A une compétition plus transparente en évitant une distorsion de concurrence à l'avantage des prestataires connaissant déjà les réseaux de la Ville et qui souhaiteraient candidater ;
- A l'établissement de priorités dans le programme fonctionnel;
- A une meilleure valorisation des risques.

Ces considérations sont particulièrement indispensables sur la partie du périmètre n'ayant pas fait l'objet d'investissement mais nécessitant des interventions d'exploitation – maintenance (SLT, stade,...) associées à des objectifs de qualité et d'économie d'énergie.

2) ANALYSE JURIDIQUE

Le critère de l'urgence n'a pas été retenu par la Ville, l'urgence n'étant pas, en l'occurrence, caractérisée.

Dans son évaluation préalable, la Ville a recouru au critère de la complexité, tel qu'établi dans l'ordonnance, notion qui renvoie à la directive n°2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004, relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services. Cette directive autorise le recours à une procédure appelée dialogue compétitif dans le cas de projets complexes.

La Ville considère que, compte tenu de la complexité des objectifs à atteindre en matière d'économie d'énergie, lesquels exigent la réunion de compétences spécifiques, elle n'est pas en mesure de définir seule et à l'avance les modalités techniques et financières du projet envisagé.

(1) LA COMPLEXITE TECHNIQUE

La Ville considère être dans l'impossibilité de définir seule les moyens techniques permettant d'optimiser le projet, en se fondant notamment sur le caractère spécialisé des compétences nécessaires à la bonne réalisation des prestations et, en conséquence, sur la multiplicité des prestataires et des marchés à passer si le projet était réalisé conformément au Code des marchés publics. D'autres difficultés sont évoquées par la collectivité, telles que les contraintes techniques de réalisation et de temps, sa difficulté à élaborer un cahier des charges précis dans lequel serait décrits préalablement l'organisation économique du contrat, mais aussi l'arbitrage nécessaire entre les nombreuses solutions techniques disponibles dans un tel domaine. Enfin, concernant l'éclairage public, des objectifs ambitieux d'efficacité énergétique sont attendus et contribuent également à la complexité technique du projet.

Remarques de la MAPPP : Au-delà de l'optimisation énergétique mentionnée dans l'évaluation préalable, la MAPPP rappelle que la dimension « développement durable » doit apparaître aussi dans le choix des équipements à installer et leur intégration aisée, en fin de vie, dans un processus de recyclage. De la même façon, en début de contrat, la dépose des équipements vétustes doit être réalisée par le cocontractant, avec des engagements respectant les règles de recyclage.

(2) LA COMPLEXITE FINANCIERE

La complexité financière renvoie à « l'incapacité » de la Ville, d'une part à planifier financièrement de façon optimale dans un contexte budgétaire difficile à la fois un programme d'investissement certes peu important mais problématique compte tenu des disponibilités budgétaires de la ville auquel s'ajoutent les maintenances curatives urgentes et d'autre part à assurer une gestion vertueuse des dépenses d'exploitation.

Remarques de la MAPPP :

La Ville n'a pas mentionné la complexité relative à la gestion des recettes complémentaires (panneaux d'information/publicité, réseau Wifi,) qui n'est pas plus évoquée dans l'analyse financière bien que cette option ne soit pas, a priori, rejetée par la collectivité.

Le projet présente, pour ces raisons, un caractère de complexité au sens de l'article L-1414-2 du CGCT. La procédure de dialogue compétitif à laquelle il pourra être recouru est la mieux à même de faire émerger la solution optimale pour répondre au besoin exprimé par la Ville.

3) ANALYSE COMPARATIVE**A. Présentation des schémas**

❖ Les schémas à écarter :

Remarques de la MAPPP : La ville n'a pas jugé utile de balayer l'ensemble des dispositifs de commande publique en dehors de ceux retenus (voir infra) tels que la DSP ou le BEA. Il est vrai que ces derniers ne se présentent pas comme des alternatives pertinentes.

❖ Les schémas retenus :

- Les marchés publics

Dans la continuité des pratiques actuelles, il est possible de réaliser l'ensemble du projet dans le cadre des marchés publics :

- conception ;
- réalisation ;
- gestion du renouvellement ;
- exploitation et gestion technique ;

les marchés relatifs à l'exploitation – maintenance devant être relancés tous les 4 ans. Sauf à externaliser l'exécution, il appartiendra à la Ville d'assurer la coordination, l'intégration et le suivi des différentes tâches. Elle devra donc s'assurer que les compétences internes sont réellement présentes pour assurer ces fonctions. Ce schéma peut donc être retenu dans le cadre de l'évaluation comparative.

- Le contrat de partenariat

Dans le cadre d'un contrat de partenariat, la solution consiste en un contrat unique aux termes duquel le groupement retenu réalise l'ensemble des travaux, création et rénovation de réseaux, l'exploitation - maintenance sur une durée longue et enfin le financement de l'ensemble de ces opérations. La rémunération du partenaire privé est liée à des objectifs de performance, ce qui est en cohérence avec les besoins exprimés par la Ville.

Remarques de la MAPPP : La MAPPP rappelle que la Ville devra prêter une attention particulière, aux incidences d'un changement de titulaire du contrat de fourniture d'électricité avec EDF au profit du cocontractant dont la conséquence peut être la perte du bénéfice du tarif réglementé. Il est rappelé à ce titre que pour bénéficier du maintien des tarifs régulés, il importe que les abonnements de fourniture d'énergie soient conservés par la collectivité et que celle-ci règle les factures EDF. Dans ces conditions, il conviendra de ne pas mettre en œuvre la possibilité prévue à l'article L.1414-1 § II du code général des collectivités territoriales qui dispose que : « [le cocontractant de la personne publique] peut se voir céder, avec l'accord du cocontractant concerné, tout ou partie des contrats passés par la personne publique pouvant concourir à l'exécution de sa mission ». En attendant le règlement de cette question de principe, la plus grande prudence est donc de mise en la matière. Il est probable en effet que la Ville soit dans l'obligation de se voir transférer la qualité de maître d'ouvrage des équipements dès leur livraison. En revanche, elle pourrait confier à son partenaire privé un mandat de gestion de ses factures sans aller toutefois jusqu'à lui déléguer leur paiement.

Une prudence comparable doit être appliquée pour ce qui concerne l'enfouissement de câble de distribution d'électricité. La MAPPP invite la Ville à s'assurer de la position d'EDF vis à vis l'intégration de cette prestation dans le contrat de partenariat.

Dans ces conditions, la Ville a basé son analyse comparative sur les deux schémas suivants:

- **Le schéma en marchés publics (MP) séparés dit « schéma de référence » ;**
- **Le schéma de contrat de partenariat (CP).**

Remarques de la MAPPP : la MAPPP valide le choix des deux schémas listés ci-dessus comme couvrant le champ des montages pertinents.

B. Eléments de l'analyse comparative.

1) Périmètre retenu

Le périmètre physique et fonctionnel est celui évoqué dans l'introduction de l'Avis.

2) Calendrier de référence du projet dans les deux schémas

La durée du contrat est fixée à **20 ans** à partir de la date de signature dont, en CP, **12 mois** de travaux quelle que soit la procédure choisie.

Observation de la MAPPP : La durée du contrat est conforme aux pratiques habituelles rencontrées dans ce type de projet. La durée pourrait être laissée ouverte dans l'avis d'appel public à la concurrence (AAPC) et discutée lors du dialogue compétitif ou la procédure négociée selon l'option choisie.

Avant prise en compte des risques, le calendrier de la procédure et du projet est le suivant pour chacun des deux schémas :

Calendrier global (en mois)	MP	CP	Δ_{CP-MP}
Préparation des documents de publicité (AAPC,DCE,...)	2	1	-1
Analyse et attribution du marché de MOE (yc délais administratifs)	3	6	3
Réalisation des APS/APD ou études (CP/DSP)	9	1	-8
Instruction et recours	3	3	0
Total procédure	17	11	-6
Durée des travaux	12	12	0
Total réalisation	29	23	-6

Sources: Veneux-Les-Sablons

Les calendriers (hors risques) résumés dans le tableau ci-dessus font apparaître un avantage de **6 mois** pour le contrat de partenariat exclusivement dû au délai de procédure. La Ville a procédé au calage de la date de mise en service afin de ne pas défavoriser le CP.

Remarques de la MAPPP : Une durée de travaux de 12 mois identique dans les deux schémas ne correspond sans doute pas à l'optimum du contrat de partenariat.

3) Chiffrage des coûts (avant prise en compte des risques)

Tous ces coûts sont appréciés HT pour les besoins de la comparaison, sachant que les coûts réels seront TTC, la ville de Veneux-Les-Sablons pouvant se faire rembourser la TVA ayant grevé l'investissement au titre du FCTVA. Le taux de TVA appliqué dans la simulation financière a été fixé à 19,6% .

a) COUT DES TRAVAUX

Coûts d'investissement HT (k€ mars 2011)	MP	CP	Δ_{CP-MP}	Δ_{CP-MP}
	k€	k€	k€	%
Eclairage public	433	408	- 25.00	-6%
Travaux	433	408	- 25	-6%
MOE	37	24	- 12	-33%
Contrôle technique	11	8	- 3	-25%
Coordination	13	6	- 7	-53%
financier	60	60	-	0%
MOA privée	-	15	15	
Honoraires divers	121	114	- 7	-6%
Indemnités versées aux candidats		45	45	
Assurances	6	6	- 0	-6%
Frais financiers intercalaires	-	29	29	
Total HT	560	602	42	7%

Sources: Ville de Veneux-Les-Sablons

La personne publique a établi ces estimations sur la base de ratios identifiés sur des projets comparables et en appliquant des coefficients d'optimisation en schéma CP par rapport aux coûts de travaux en schéma MP.

Indemnisation: L'indemnisation globale à 45 k€ a été estimée sur la base de 3 candidats en CP.

Subventions : Aucune subvention n'a été introduite dans la simulation.

Remarques de la MAPPP : Les coûts d'investissement auraient mérité d'être plus détaillés. Sur ce plan, le choix du schéma CP ne semble pas le plus pertinent (7% plus onéreux par rapport au choix MP) compte tenu du faible investissement en regard des coûts de procédure et des coûts de financement.

COÛTS D'EXPLOITATION-MAINTENANCE

Coûts d'exploitation- maintenance annuels HT (k€ mars 2011)	MP	CP	Δ_{CP-MP} k€	Δ_{CP-MP} %
Charges d'exploitation	39	37	- 2	-5%
Maintenance	30	28	- 2	-7%
Eclairage public	18	17	- 1	-6%
Stade	3	2	- 1	-33%
SLT	3	3	-	0%
Illuminations	6	6	-	0%
GER	16	15	- 1	-6%
Eclairage public	12	11	- 1	-8%
Stade	2	2	-	0%
SLT	3	2	- 1	-33%
Total Coûts Exploitation-maintenance	85	80	- 5	-6%

Sources: Ville de Veneux-Les-Sablons

Ces coûts sont établis sur la base des coûts actuellement constatés.

Remarques de la MAPPP : Il aurait été judicieux de disposer des coûts d'énergie même si ce poste est hors périmètre. En effet, la valorisation des économies réalisées en schéma CP par rapport au schéma MOP aurait permis de creuser l'avantage du CP compte tenu du mode de contractualisation. En conclusion, les hypothèses retenues ici sont en faveur du schéma CP de façon modérée.

INDEXATION DES COÛTS DE CONSTRUCTION ET D'ENTRETIEN / MAINTENANCE.

Indexation coût de construction (BT 01)	4,37%
Indexation des coûts de gestion de projet	2,00%
Indexation Exploitation (hors énergie)	3,19%

HYPOTHESES DE FINANCEMENT

En schéma MP, il est prévu un recours à l'emprunt pour le financement court terme comme long terme.

En schéma CP, compte tenu du très faible coût du projet, un montage en corporaté est plus approprié que le montage « SPV » bien que ce point ne soit pas vraiment abordé dans l'évaluation.

Les investissements initiaux sont, dans la simulation, réputés financés à 95 % par emprunt bancaire. Les 5% restant sont couverts par apport de fonds propres.

En contrat de partenariat :

- Taux de base retenu (Swap contre EURIBOR 6M) = 3,66 %
- Taux d'intérêt en dette projet (part 15%) : 3,66% + 130 bp = 4,96%
- Taux d'intérêt avec cession de créance acceptée (part 80%) : 3,66% + 110 bp = 4,76%
- Taux de rémunération des fonds propres après IS : 8%
- Taux moyen privé: **4,95 %**

Dans le schéma de référence:

- Taux de base retenu (Swap contre EURIBOR 6M) = 3.66 %
- Marge de base = 6 bp

L'actualisation sera donc réalisée sur la base de **3,72%**.

Remarques de la MAPP : Les spreads ont été estimés sur la base des conditions actuelles de marché, mais peuvent être considérés comme correspondant à la fourchette basse des taux actuellement constatés, en particulier pour le spread dette privée, plus proche aujourd'hui de 180 bp : le différentiel résultant entre le coût de la dette publique et celui de la dette privée est de 123bp, ce qui est acceptable.

Le financement des fonds propres à 8% après IS est sensiblement inférieur aux valeurs habituellement constatées (autour de 11%), de même que la part des fonds propres imputée à l'opération qui devrait être plus proche de 10%.

Par ailleurs, la MAPP rappelle que le montage en financement de projet avec constitution d'une SPV ne se justifie pas compte tenu du très faible montant de l'opération. Si le crédit-bail, qui implique de transférer les droits réels au crédit-bailleur, paraît exclu la solution de financement « corporate » portée par un acteur industriel, doit être privilégiée. Ceci permettrait de réduire les coûts de financement de l'opération, autoriserait une optimisation fiscale par intégration dans le résultat de l'actionnaire industriel et limiterait les coûts d'organisation et de fonctionnement du montage. La dimension purement éclairage public de ce projet, qui limite le besoin de fédérer des compétences techniques diverses au sein d'une SPV, permet a priori le recours à ce type de montage.

4) Résultats quantitatifs de l'analyse comparative

a) Résultats sans risques

Ces résultats sont résumés dans le tableau suivant. Le recalage de la date de mise en service a été effectué dans ce calcul :

VAN sans prise en compte des risques en k€ TTC 2011	MP	CP	Δ_{CP-MP}	
			k€	%
VAN des coûts	1 996	1 912	-84	-4.2%

Source: Ville de Veneux-les-Sablons

La comparaison des VAN avant prise en compte des risques montre un avantage du schéma CP de -4,2% par rapport au schéma MOP. Sur la durée, les avantages du schéma CP en phase d'exploitation compensent significativement les surcoûts de financement.

b) Prise en compte des risques

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

L'approche qualitative, basée sur une matrice des risques, fait apparaître que les principaux risques, qui devraient être totalement ou partiellement assumés par la Ville 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 durant les phases de construction et d'exploitation.

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

c) Résultats avec risques

Coût global actualisé en M€ TTC (valeur actuelle nette février 2011) après prise en compte monétaire des risques, calage temporel de la mise en service.

VAN des coûts avec prise en compte monétaires des risques (k€ TTC)	MP	CP	Δ_{CP-MP}	
			k€	%
VAN hors risques	1 996	1 912	-84	-4.2%
Impact des risques	42	12	-30	-1
VAN intégrant les risques	2039	1924	-114	-5.6%

Sources: Ville de Veneux-Les-Sablons

Ceci correspond à un montant moyen de loyer annuel autour de 165k€ TTC.

Tests de sensibilité

Investissements	L'avantage du CP est annulé pour une augmentation de 14% des coûts de travaux (comparaison sur la base de coûts travaux MOP constants)
GER	L'avantage du CP est annulé pour une augmentation de 41% des coûts de GER (comparaison sur la base de coûts GER MOP constants)
Exploitation	L'avantage du CP est annulé pour une augmentation de 13% des coûts d'exploitation (comparaison sur la base de coûts d'exploitation MOP constants)

Observation de la MAPPP : La prise en compte des risques fait basculer le résultat global en faveur du schéma CP avec un avantage que l'on peut qualifier de moyen, ce qui est acceptable compte tenu de la prudence appliquée dans la valorisation du CP. La sensibilité de la modélisation apparaît par ailleurs comme moyenne.

Synthèse de l'avis

La pertinence juridique du recours au contrat de partenariat (CP) est établie au titre de la complexité du projet : complexité technique (diversité dans le choix des solutions et particularité d'une infrastructure en réseau), fonctionnelle (optimisation énergétique) et financière.

Pour l'analyse comparative, deux schémas juridiques ont été retenus : marchés publics séparés – schéma MP - et contrat de partenariat – schéma CP.

Le très faible montant de l'investissement envisagé (0.5M€) interpelle sur l'adéquation du contrat de partenariat, a fortiori pour une opération à attribuer en dialogue compétitif: le CP peut toutefois être envisagé dans la mesure où la Ville doit lancer une opération simultanée sur ce même mode et sur la même durée, ce qui générera une économie d'échelle dans l'investissement procédural et de gestion ultérieure.

La procédure négociée pourrait être envisagée s'il se confirme que le projet se situe sous le seuil à l'art D 1414-5 du CGCT.

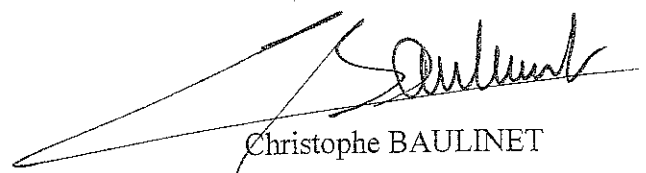
La valorisation des avantages du schéma CP sur la partie exploitation – maintenance, donne malgré tout l'avantage à ce schéma, avantage confirmé par la prise en compte monétaire des risques, traitée avec une rigueur méthodologique tout à fait satisfaisante. Une attention doit être portée sur la réalisation des prestations d'enfouissement dont la faisabilité doit être consolidée avec ErDF préalablement à la signature du contrat. Il est recommandé d'examiner l'impact du transfert éventuel du contrat d'approvisionnement d'électricité entre le cocontractant et les fournisseurs historiques ou alternatifs sur les tarifs réglementés de l'électricité dont bénéficie la Ville pendant la période pendant laquelle ils sont encore applicables puis au-delà de celle-ci.

Les conditions juridiques étant remplies pour recourir au contrat de partenariat sur le fondement de la complexité et l'analyse comparative ayant montré que la Ville peut évaluer avec suffisamment de précision les avantages qu'elle peut en retirer, la Mission d'Appui à la Réalisation des Contrats de Partenariat émet un avis favorable au choix du contrat de partenariat.

Si le projet est effectivement lancé sur cette base, il conviendra toutefois de vérifier tout au long de la procédure et avant la signature du contrat, que les avantages attendus d'un tel choix ont bien été obtenus compte tenu de la sensibilité moyenne de la modélisation.

Paris, le 18 mai 2011,

Le Président de la Mission d'appui



Christophe BAULINET