

Paris, le 9 juin 2011

Le Président

Avis n°2011-18 relatif au projet concernant la création et la gestion d'une centrale de mobilité en Isère

**Préambule** : cet avis est rendu en application des dispositions de l'article L 1414-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Il ne préjuge pas de la soutenabilité budgétaire du projet pour le conseil général de l'Isère.

**1. OBJET :**

Dans la continuité de la mise en place du site [www.itinisere.fr](http://www.itinisere.fr) fournissant aux usagers une information multimodale en temps théorique sur tout le territoire départemental et impliquant l'ensemble des Autorités Organisatrices de Transport concernées (AOT), le conseil général souhaite faire évoluer cette solution vers un service clairement orienté temps réel. Cette nouvelle centrale de mobilité devra par ailleurs intégrer les besoins liés à l'ensemble des moyens de transport incluant les modes doux (marche à pied, vélos), les transports individuels (niveau de trafic sur les routes, disponibilités des parkings publics, covoiturage, autopartage...) ainsi que les transports collectifs terrestres du département. L'information (temps de trajet, coût, alternatives,...) devra être disponible par accès Internet fixe et mobile. La billettique est exclue du périmètre du projet.

Il s'agit de réaliser pour la plateforme l'ensemble des missions suivantes :

- Conception et réalisation;
- Exploitation, maintenance et évolution (incluant les interactions avec les AOT) ;
- Hébergement ;
- Offre d'un service de base gratuit et conforme à la performance attendue ;
- Offre de services à valeur ajoutée pouvant générer d'éventuelles recettes de valorisation ;
- Financement du projet.

Il apparaît a priori comme évident au conseil général que pour réaliser l'ensemble de ces tâches dans des délais raisonnables et la qualité de service attendue, le contrat de partenariat devrait être

normalement le schéma le plus adapté compte tenu de ce que les compétences internes sont insuffisantes et sachant que la solution actuelle « [www.itinisere.fr](http://www.itinisere.fr) » est déjà totalement externalisé (en marchés publics) .

***Remarques de la MAPPP :***

*La MAPPP rappelle qu'il est fondamental pour le conseil général de consacrer un minimum de ressources internes pour le suivi du projet dans son élaboration mais aussi dans sa phase d'exploitation. Plus encore que pour tout autre type de contractualisation, compte tenu des contraintes que le CP impose, il est nécessaire que la personne publique maintienne à un bon niveau ses capacités d'évaluation durant la vie du contrat.*

## **2. ANALYSE JURIDIQUE**

Le critère de l'urgence n'a pas été retenu par le conseil général, l'urgence n'étant pas, en l'occurrence, caractérisée.

Dans son évaluation préalable, le conseil général 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 centrale de mobilité paraît présenter un caractère de complexité compte tenu des caractéristiques suivantes :

### **2.1. La complexité technique.**

La complexité technique et fonctionnelle résulte de l'absence de compétence interne capable de concevoir, réaliser, coordonner et s'engager sur la satisfaction des besoins suivants:

- Le choix de l'architecture technique sachant qu'il existe trois systèmes de référence en Europe;
- La nécessité de trouver une solution globale et optimale pour la plateforme;
- Le dimensionnement nécessaire pour intégrer et exploiter un nombre d'autorités organisatrices de transport pouvant varier ainsi que les aléas liés à un usage en temps réel, en particulier dans les phases de perturbation ;
- La flexibilité nécessaire prendre en compte les évolutions technologiques des services proposés durant la vie du contrat;
- Le choix d'un hébergement des serveurs garantissant la sécurité et la disponibilité des données.

Remarques de la MAPPP :

*Les garanties relatives à la mise en œuvre technique des clauses de réversibilité<sup>1</sup> en fin de contrat n'apparaissent pas dans l'évaluation préalable. Elles sont pourtant fondamentales et revêtent un caractère de complexité technique, mais aussi juridique, indéniable.*

2.2. La complexité juridique

Le projet présente également une complexité juridique et financière :

- L'importance et la diversité des prestations qu'il est envisagé de confier potentiellement aux prestataires (conception, développement, déploiement, promotion de la solution auprès des structures publiques non encore intégrées à la plateforme) accroissent la complexité des interfaces juridiques et particulièrement du partage des risques entre public et privé. A cet égard, un contrat unique structuré autour d'une répartition des risques détaillée et équilibrée présente un avantage certain.

Contribuent également à cette complexité :

- Le caractère évolutif des conventions entre le gestionnaire de la plateforme (pour le compte du conseil général), les AOT entrants (yc les acteurs offrant des nouveaux services de mobilité) et éventuellement les extensions éventuelles extra-départementales ;
- Les conditions de transfert des données (a priori publiques<sup>2</sup>) ;
- L'intégration dans le périmètre des possibilités de réalisation de recettes de valorisation : aspects juridiques vis-à-vis de services entrant dans le champ de la concurrence, aspects financiers quant à la gestion des flux financiers.

---

<sup>1</sup> A l'issue du contrat l'ancien prestataire doit apporter à la personne publique l'assistance nécessaire durant la période de migration pour faciliter la reprise en interne ou le transfert de la fonction externalisée vers un nouveau prestataire. (Transfert des données et leur structure afférente)

<sup>2</sup> Remarque de la MAPPP : On rappellera que certaines données normalement publiques sont considérées comme commerciales par la SNCF (réseau national)

*Remarques de la MAPPP : Plus généralement, la détermination des critères de performance et des montants de pénalisation/bonus applicables correspond à des enjeux complexes à définir et à négocier, et est prépondérante dans la qualité du contrat.  
Aucune recette complémentaire n'a été valorisée à ce stade dans la simulation financière*

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 le conseil général.

### **3. ANALYSE COMPARATIVE**

#### **3.1. Choix des schémas pertinents retenus pour la comparaison**

- ❖ La délégation de service public :  
Le modèle économique retenu pour cette plateforme départementale ne permet pas d'envisager une rémunération significative par l'usager.  
Ce mode de contractualisation ne peut donc être retenu sauf à y adjoindre une subvention très élevée, porteuse de risque de requalification.
- ❖ Les marchés publics :  
Sous condition d'allotissement (conception, développement, exploitation – maintenance-hébergement) avec renouvellement des marchés tous les trois ans sur ce troisième poste exploitation – maintenance-hébergement, ce mode de contractualisation est tout à fait possible. Son avantage est de coller au mieux à l'aspect évolutif (avec toutefois un risque de succession de prestataires différents, donc une forte mobilisation du conseil général dans l'intégration). Son inconvénient est un risque important dans l'application des clauses de réversibilité. Il va sans dire qu'un tel type de contractualisation, dès sa conception engage des moyens significatifs en ressources internes pour la personne publique.
- ❖ un contrat de partenariat conforme à l'ordonnance du 17 juin 2004. Ce contrat engloberait l'ensemble des prestations définies dans le périmètre du projet.

Conclusion : Compte tenu des différentes réserves établies ci-dessus, le conseil général a finalement décidé de développer son analyse comparative sur les deux schémas suivants:

- **Le schéma MP (Marchés publics) en marchés 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.*

#### **3.2. Périmètre retenu**

Le périmètre de l'analyse est celui évoqué dans l'introduction de l'Avis.

### 3.3. Calendrier

La durée du contrat est fixée à **12 ans** à partir de la date de signature dont **6 mois** de réalisation en schéma CP.

Calendrier global (en mois)	MP	CP	$\Delta_{CP-MP}$
CCTP/Programme fonctionnel	9	6	-3
Consultation	3	0	-3
Analyse des offres / Dialogue compétitif	3	7	4
Instruction et recours	1	3	2
<b>Total procédure d'attribution</b>	<b>16</b>	<b>16</b>	<b>0</b>
Durée des travaux	12	6	-6
<b>Total</b>	<b>28</b>	<b>22</b>	<b>-6</b>

Sources: CG 38

#### Observation de la MAPPP :

*La durée du contrat correspond aux caractéristiques habituellement rencontrées pour ce type de projet, mais elle pourrait être laissée ouverte dans l'avis d'appel public à la concurrence (AAPC) et discutée lors du dialogue compétitif.*

### 3.4. Chiffrage des coûts

Tous ces coûts sont appréciés HT pour les besoins de la comparaison. Du fait que le service de base proposé par la plate-forme est non commercial, les schémas CP et MP autorisent une éligibilité au FCTVA pour la composante « investissements ». Le FCTVA se récupère deux ans après les investissements :

- de **façon lissée** dans le temps au fur et à mesure du paiement de la redevance dans le CP ;
- en **une seule fois** dans le cadre des marchés publics.

La TVA sur les recettes complémentaires, s'il y en avait, devra faire l'objet d'un traitement particulier.

### COUT DE L'INVESTISSEMENT

Coûts d'investissement en k€ HT (mars 2010)	MP	CP	$\Delta_{CP-MP}$ M€	$\Delta_{CP-MP}$ %
Etudes - conception	135	135	0	0%
Développement / Réalisation/Equipement	794	690	-104	-13%
Gestion du projet	307	250	-57	-19%
<i>Contrôle</i>	10	10	0	0%
<i>Frais de personnel</i>	100	100	0	0%
<i>retenus)</i>	40	40	0	0%
<i>AMO - Conseil</i>	157	100	-57	-36%
<b>Total investissement HT</b>	<b>1 236</b>	<b>1 075</b>	<b>-161</b>	<b>-13%</b>

Source: CG38

La personne publique a établi ces estimations sur la base des ratios identifiés sur le projet de même nature mené en région Alsace.

**Subventions** : Il a été considéré que le projet ne bénéficiait pas de subvention, quel que soit le schéma considéré.

*Observation de la MAPPP : Ces montants sont faibles en valeur absolue comme en valeur relative (cf infra) par rapport aux coûts récurrents d'exploitation-maintenance, ce qui correspond à un schéma classique pour ce type de projet de nature TIC. Les coûts ont été établis dans les deux schémas sur la base de cahiers des charges équivalents. La différence (l'économie en CP) provient de l'intégration des prestations dans le schéma CP (offre « sans couture »). Un surinvestissement aurait pu être intégré à ce stade en schéma CP dans la perspective de générer des recettes de valorisation. La personne publique n'a pas souhaité étudier cette option, même si elle reste ouverte à ce type d'orientation qui pourrait se concrétiser lors du dialogue compétitif.*

#### COÛTS D'EXPLOITATION-MAINTENANCE

Coûts d'exploitation - maintenance annuels en k€ courants HT (mars 2011)	MP	CP	$\Delta_{CP-MP}$ M€	$\Delta_{CP-MP}$ %
Dépenses de personnel	802	743	-59	-7%
Hébergement	27	25	-2	-7%
Maintenance matériel/logiciel	5	5	0	0%
Maintenance corrective	64	59	-5	-8%
Maintenance évolutive	192	178	-14	-7%
Coûts de gestion	250	307	57	23%
Communication	54	50	-4	-7%
<b>Total</b>	<b>1 394</b>	<b>1 367</b>	<b>-27</b>	<b>-2%</b>

Source: CG38

Ces coûts sont établis sur la base des coûts d'unité d'œuvre actuellement constatés. Ils intègrent par ailleurs les provisions au titre du « gros entretien-réparation » (GER) permettant de financer l'évolution de la plateforme (de nature technologique, des besoins).

Remarques de la MAPPP :

La MAPPP a insisté sur la nécessité de mettre en place cette provision dont l'usage doit être défini contractuellement. Elle invite par ailleurs le conseil général à exiger, quand cela était possible, un catalogue de prestations ou bien, à défaut, d'unités d'œuvre afin d'éviter un recours systématique à l'avenant, plus difficilement négociable dans des conditions avantageuses pour la personne publique.

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

Index annuel	%
Taux d'inflation	2,00%
Indice SYNTEC (développement/intégration)	1,9%
Indice service d'assistance technique yc tierce maintenance applicative	0,5%

3.5. Hypothèses de financement

En schéma MP, il est prévu par convention un financement par recours à l'emprunt.

En schéma CP, compte tenu du niveau d'investissement, il a été retenu pour la présente évaluation un montage en corporate. Les investissements initiaux sont, dans la simulation, financés à 90 % par emprunt bancaire. Les 10% restants sont réputés couverts par apport de fonds propres.

Dans le schéma de référence:

CB

- Taux de base retenu (Euribor 6 mois swappé) = 3,8 %
- Marge : 50bp

L'actualisation sera donc réalisée sur la base de **4,3%**.

En contrat de partenariat :

- Taux de base retenu (Euribor 6 mois swappé) = 3,8 %
- Taux d'intérêt en dette projet : 3,8 % + 125 bp = 5,05%
- Taux d'intérêt avec cession de créance acceptée : 3,8% + 100 bp = 4,80%
- Pourcentage de la dette cédée acceptée: 80%
- Taux de rémunération des fonds propres après IS : 9%
- Taux moyen privé: **5,27 %**

*Remarques de la MAPPP : Les hypothèses de marges de financement proposées sont plutôt inférieures aux conditions actuelles, de même, que le taux de rémunération des fonds propres après IS qui, dans ce type de projet, est plus proche de 11% que de 9%.*

3.6. Résultats quantitatifs de l'analyse comparative

Ces résultats, établis avant la prise en compte des risques, sont résumés dans le tableau suivant :

M€ TTC 2010	MP	CP	$\Delta_{CP-MP}$ M€	$\Delta_{CP-MP}$ %
Coût global actualisé (VAN en M€ TTC)	14.40	13.47	- 0.93	-6%

Source : CG 38

ce qui représente un montant de loyer TTC annuel autour de **1,57M€** en CP.

La comparaison des VAN avant prise en compte des risques montre un avantage du schéma CP de **0,93M€**, soit **-6%** par rapport au schéma MP.

Remarques de la MAPPP :

*Avant même la prise en compte des risques et sans avoir intégré des recettes de valorisation, donc avec une prudence certaine, sous réserve des hypothèses de financement, le schéma CP présente un avantage appréciable par rapport au schéma MP. Cette situation est à mettre au compte du mix investissement/fonctionnement du projet très fortement déséquilibré au profit du fonctionnement (projet à très faible intensité capitalistique).*



## 4. ANALYSE DE RISQUES

### 4.1. Présentation de la méthode

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 le conseil général 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 mise à disposition de la plateforme et du risque de surcoût durant les phases de développement 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 taille du projet ne justifiant pas l'emploi d'une méthode probabiliste plus sophistiquée ayant recours à des lois de distribution des risques.

### 4.2. Présentation des résultats

Le choix des risques et les hypothèses retenues en matière de probabilités de surcoûts et de dépassement des délais dans les deux schémas, fondés sur l'expérience du conseil général, conduisent à rendre encore plus avantageux le schéma « contrat de partenariat » ( $\approx -15\%$ ) par rapport au schéma de référence.

Valeur Actuelle Nette (M€ TTC) après prise en compte des risques	MP	CP	$\Delta_{CP-MP}$ M€	$\Delta_{CP-MP}$ %
VAN sans risque	14.40	13.47	- 0.93	-6.5%
Valorisation des risques	2.60	1.03	- 1.57	-60%
<b>VAN avec prise en compte des risques</b>	<b>17.00</b>	<b>14.50</b>	<b>- 2.50</b>	<b>-14.7%</b>

Sources: CG38

En conclusion, la prise en compte des risques conforte un peu plus le contrat de partenariat :

- Risques de surcoûts de conception, de construction, et d'exploitation mieux maîtrisés en CP;
- Risques de dérapage en matière de délais plus importants en MP.

#### 4.3. Sensibilité et robustesse des résultats

En dégradant certains paramètres macro-économiques impactant la comparaison des différents schémas, il est possible de parvenir à faire basculer l'avantage pour le schéma CP au profit du schéma MP.

<b>Valeurs de basculement des paramètres du modèle économique du schéma CP au profit du schéma MP (avec prise en compte des risques)</b>
--

Augmentation des coûts d'exploitation de 24% en CP
--

Augmentation des coûts de maintenance de 34% en CP
--

On ne parvient pas à faire basculer la simulation au profit du schéma MP sur une augmentation réaliste des coûts d'investissement compte tenu de leurs poids relatifs réduits.

<i>Remarques de la MAPP : Compte tenu d'une approche plutôt prudente quant à l'exploitation des avantages du contrat de partenariat, on peut donc considérer que la simulation est robuste.</i>
---

## 5. 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 des missions à réaliser, environnement normatif en cours d'évolution...) et juridique (traitement de données publiques, réversibilité,..).

Pour l'analyse comparative, deux schémas juridiques ont été retenus : marchés publics séparés – schéma MP - et contrat de partenariat – schéma CP. Ils ont été appliqués au périmètre limité à la mission de base de la plateforme, c'est-à-dire sans intégrer les prestations à valeur ajoutée (recettes de valorisation).

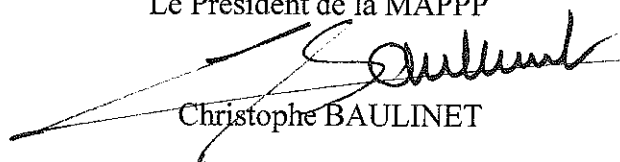
La valorisation, même modeste, des avantages du schéma CP tant en phase de conception - déploiement qu'en exploitation – maintenance, donne la faveur à ce schéma qui parvient ainsi à compenser des surcoûts financiers limités par construction compte tenu de la faible pondération de l'investissement initial et cela avant même la prise en compte des risques. La prise en compte monétaire des risques, traitée avec une rigueur méthodologique satisfaisante conforte encore l'avantage du schéma CP.

Les conditions juridiques étant remplies pour recourir au contrat de partenariat sur le fondement de la complexité et l'analyse comparative ayant montré que le conseil général 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, à l'issue du dialogue compétitif et avant la signature du contrat, que les avantages attendus d'un tel choix ont bien été obtenus.

Paris, le 9 juin 2011,

Le Président de la MAPPP



Christophe BAULINET