



Paris, le 7 septembre 2011

Le Directeur

**Avis n° 2011- 28 sur le projet « Rénovation, gestion et exploitation des installations d'éclairage public, de signalisation lumineuse et de mise en valeur du patrimoine» de la ville de Prouvy**

**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 Prouvy (« la Ville »), située dans le département du Nord, compte 2500 habitants. Dans le cadre de sa politique de maîtrise des consommations d'énergie, la Ville souhaite rénover son réseau d'éclairage public (726 luminaires et 22 armoires sont implantés sur les voies communales et la voie départementale). S'ajoutent à cet objectif des interventions sur les infrastructures suivantes :

- L'éclairage du stade ;
- Les illuminations festives et patrimoniales
- La Signalisation Lumineuse Tricolore (SLT)

Suite à l'audit réalisé 2009, l'intervention sur ces infrastructures pourrait déboucher sur un gain de consommation électrique proche de 20%.

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 les illuminations festives et patrimoniales;
- Rénover et entretenir la signalisation tricolore.

La Ville gère actuellement ces missions exclusivement par marchés publics avec l'équivalent d'1/10° de temps plein (ETP) sur les ressources internes. Elle ne souhaite pas engager des recrutements complémentaires pour ce projet de rénovation. Aussi, consciente que ses

Handwritten initials in blue ink.

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 cette mission. Dans ce contexte, le contrat de partenariat apparaît comme la meilleure solution pour atteindre les objectifs définis. Son périmètre serait alors le suivant :

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

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

Les recettes complémentaires qui pourraient être dégagées par le partenaire ne sont a priori pas exclues même si 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.*

*Concernant la partie de voirie du ressort du département, il faudra établir préalablement à la signature du contrat le transfert des responsabilités entre le conseil général et la Ville afin de ne pas transmettre une situation ambiguë au cocontractant.*

*Enfin, la MAPPP rappelle que la réalisation d'un contrat de partenariat, comme tout contrat, nécessite un suivi interne attentif :*

- *pour valider les différentes phases de construction ;*
- *pour évaluer la qualité des prestations réalisées en exploitation et en maintenance et ainsi être en mesure de contester le rapport annuel d'activité en regard des performances attendues.*

*Le 0,1 d'ETP est probablement inférieur au minimum requis pour réaliser ce suivi permanent.*

## **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 des modalités techniques et financières optimisées pour le projet envisagé.

(1) LA COMPLEXITE TECHNIQUE

La Ville considère ne pas être en mesure 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 recherchés, qui contribuent également à la complexité technique du projet.

*Remarques de la MAPP : Au-delà de l'optimisation énergétique mentionnée dans l'évaluation préalable, la MAPP 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 limité en valeur absolue mais néanmoins significatif au regard 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 MAPP : 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 sans que cette option soit 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 :

- La délégation de service public

Ce schéma est à écarter du fait de l'absence de redevance perçue sur les usagers.

- Le bail emphytéotique

La signature d'un bail emphytéotique pour ce type de projet est exclue.

❖ 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 ;
- financement par emprunt pour la Ville.

les marchés relatifs à l'exploitation – maintenance devant être relancés tous les 4 ans.

Sauf à en 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 marché public performance énergétique (MPPE)

Ce schéma en marché global nécessite la succession de 2 marchés globaux de 10 ans (conception, travaux et maintenance) avec financement par emprunt pour la Ville.

- 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 : Tout en sachant que cette prestation n'est pas intégrée dans le périmètre actuel du contrat, la MAPPP rappelle que la Ville doit prêter une attention particulière, aux incidences éventuelles 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.*

*De la même façon, une prudence comparable doit être suivie, même si ce sujet est hors du périmètre du projet, pour ce qui concerne l'enfouissement des câbles de distribution d'électricité lorsque ceux-ci sont gérés par l'opérateur historique : dans ce cas, il convient de s'assurer de la position de celui-ci 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 trois schémas suivants:

- Le schéma en marchés publics (MP) séparés dit « schéma de référence » ;
- Le schéma en marchés publics de performance énergétique (MPPE)

➤ **Le schéma de contrat de partenariat (CP).**

*Remarques de la MAPPP : la MAPPP valide le choix des trois 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 en MOP ou **8 mois** pour les autres schémas.

*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 trois schémas :

Calendrier global (en semaine)	MP	MPPE	CP	$\Delta_{MPPE - MP}$	$\Delta_{CP - MP}$
Elaboration du DCE	4	4	4	0	0
Remise des candidatures		7	7	7	7
Analyse candidatures		2	2	2	2
Remise des offres	10	7	7	-3	-3
Analyse des offres	3	2	2	-1	-1
Dialogue compétitif		8	8	8	8
Offre finale		7	7	7	7
Signature	4	4	4	0	0
<b>Total procédure</b>	<b>21</b>	<b>41</b>	<b>41</b>	<b>20</b>	<b>20</b>
Durée travaux	52	32	32	-20	-20
<b>Total réalisation</b>	<b>73</b>	<b>73</b>	<b>73</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

Sources: Ville de Prouvy

*Remarques de la MAPPP : La Ville considère que la durée de procédure en MP permet de compenser exactement la durée de travaux plus longue dans ce schéma. Il semble cependant que la durée de lancement du marché public (4 mois) soit extrêmement optimiste et qu'à l'inverse, la durée de la procédure d'attribution soit plutôt pessimiste en CP. Par ailleurs, la motivation du prestataire en MPPE n'est a priori pas du même ordre que celle du cocontractant en CP dont le délai de livraison conditionne le lancement du paiement des loyers. On peut donc considérer ici que les bénéfices socio-économiques en faveur du CP auraient pu être dégagés si la mise en service anticipé dans ce schéma avait été exploitée.*

### 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 Prouvy 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€ constant mai 2011)	MP	MPPE	CP	$\Delta_{MPPE-MP}$	$\Delta_{MPPE-MP}$	$\Delta_{CP-MP}$	$\Delta_{CP-MP}$
	k€		k€	k€	%	k€	%
Travaux	1 664	1 563	1 548	- 102	-6%	- 116	-7%
MOE	125	15	-	- 110	-88%	-125	-100%
<b>Total HT</b>	<b>1 789</b>	<b>1 578</b>	<b>1 548</b>	<b>- 212</b>	<b>-12%</b>	<b>- 241</b>	<b>-13%</b>

Sources: Ville de Prouvy

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

**Indemnisation:** Aucune indemnité n'a été prévue pour les candidats sélectionnés pour le dialogue et non retenus in fine.

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

*Remarques de la MAPPP : La MAPPP rappelle que la loi prévoit une indemnisation des candidats présélectionnés et non retenus, même si elle n'en fixe pas son montant. Ceci est d'autant plus justifié que la durée prévue du dialogue est ici plutôt longue. Il aurait été pertinent de détailler le montant d'investissement (éclairage, SLT, illuminations). Le montant des coûts de procédure sont a priori intégrés dans le coût des travaux : il aurait été mieux de le préciser clairement. Le choix du schéma CP est à ce stade plus avantageux que le schéma MP. Il est rappelé que cette option n'est pas systématique car le cocontractant pourrait surinvestir afin de minimiser les coûts de maintenance et de garantir le respect des critères de performance.*

**COÛTS D'EXPLOITATION-MAINTENANCE**

Coûts d'exploitation-maintenance globaux HT (k€ constant mai 2011)	MP	MPPE	CP	$\Delta_{MPPE-MP}$ k€	$\Delta_{CP-MP}$ k€	$\Delta_{MPPE-MP}$ %	$\Delta_{CP-MP}$ %
Exploitation - Maintenance	387	416	446	30	60	8%	15%
Vandalisme/accident	90	90	75	-	- 15	0%	-17%
Illuminations festives	96	96	96	-	-	0%	0%
GER	134	134	134	-	-	0%	0%
Economie d'énergie	- 35	- 100	- 100	- 65	- 65	183%	183%
<b>Total Coûts</b>							
<b>Expl/maintenance/GER</b>	<b>671</b>	<b>636</b>	<b>651</b>	<b>- 35</b>	<b>- 20</b>	<b>-5%</b>	<b>-3%</b>

Sources: Ville de Prouvy

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

*Remarques de la MAPPP : Il est surprenant que les coûts d'exploitation – maintenance soient moins importants en MP. Ce n'est pas du tout ce que révèle l'expérience dans les projets analogues et cela rejoint la remarque des choix d'investissement exprimée supra. L'explication donnée sur cet écart est que le schéma MP implique des durées plus courtes. Or, ce n'est pas exact car les marchés, certes de durée plus courte, sont renouvelés à plusieurs reprises, ce qui globalement présentera des coûts plus élevés. On ne comprend pas non plus pourquoi le poste « vandalisme / accident » est moins onéreux en CP même si l'évaluation prend en compte une réflexion sur l'implantation des équipements permettant de mieux les sécuriser.*

*Cependant, les économies d'énergie, qui ont été intégrées au calcul, bien que ce poste soit hors périmètre, permettent d'établir un équilibre plus favorable au CP. Sachant que la contrainte vis-à-vis des performances est moins forte en MPPE qu'en CP, les économies attendues en marché global sont certainement très optimistes. En conclusion, les hypothèses retenues ici ne valorisent que très modérément le schéma CP.*

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

*Remarques de la MAPPP : Les différents types d'indexation n'ont pas été fournis par la personne publique, les coûts établis dans la simulation étant constants et non pas courants. Il faudra quand même noter au passage l'augmentation annuelle du BT01 autour de 4% actuellement.*

**HYPOTHESES DE FINANCEMENT**

En schéma MP et MPPE, 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 corporate est plus approprié que le montage « SPV ».

Les investissements initiaux sont, dans la simulation, réputés financés à 100 % par emprunt bancaire.

**En contrat de partenariat :**

- Taux de base retenu (OAT 10 ans) = 4 %
- Taux d'intérêt en dette projet (part 20%) : 4 % + 100 bp = 5%
- Taux d'intérêt avec cession de créance acceptée (part 80%) : 4% + 90 bp= 4,90%
- Taux moyen privé: **4,92 %**

**Dans le schéma de référence et le marché global:**

- Taux de base retenu (OAT 10 ans) = 4 %
- Marge de base= 50 bp

L'actualisation sera donc réalisée sur la base de **4,50%**.

*Remarques de la MAPPP : Les spreads n'ont pas été estimés sur la base des conditions actuelles de marché. Par ailleurs, en août 2011, l'Euribor swappé sur 10 ans est de 2.83% (taux de référence en CP au lieu de l'OAT) et l'OAT 10 ans à 2,87% soit un différentiel de 120 bp par rapport aux valeurs proposées ici. Les conditions de financement sont donc ici plutôt pessimistes. En revanche, le différentiel résultant entre le coût de la dette publique et celui de la dette privée est de 42bp, ce qui est très faible et expliqué en partie par l'absence injustifiée d'imputation de fonds propres dans le montage (part comprise autour de 10% habituellement, même dans un montage « corporate »).*

**4) Résultats quantitatifs de l'analyse comparative****a) Résultats sans risques**

Ces résultats sont résumés dans le tableau suivant.

VAN sans prise en compte des risques en M€ TTC 2011	MP	MPPE	CP	$\Delta_{MPPE-MP}$		$\Delta_{CP-MP}$	
				M€	%	M€	%
	2.01	1.90	1.85	-0.11	-5.5%	-0.16	-8.0%

Sources: Ville de Prouvy

La comparaison des VAN avant prise en compte des risques montre un avantage du schéma CP de **-8,1%** par rapport au schéma MP. Sur la durée, les avantages du schéma CP en phase d'exploitation font mieux que compenser les surcoûts de financement.

*Remarques de la MAPPP : la MAPPP considère que ce résultat favorable au CP est amplifié par le faible écart entre financement public et financement privé.*

**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.

A noter que l'approche des risques entre MPPE et en MP est comparable en dehors exclusivement du risque d'interface comparable entre CP et MPPE. Cependant il faut garder à l'esprit que la pression concernant le respect des délais reste optimale en schéma CP.

### c) Résultats avec risques

Coût global actualisé en M€ TTC (valeur actuelle nette juin 2011) après prise en compte monétaire des risques.

VAN des coûts avec prise en compte monétaires des risques (M€ TTC)	MP	MPPE	CP	$\Delta_{MPPE-MP}$		$\Delta_{CP-MP}$	
				M€	%	M€	%
				VAN hors risques	2.01	1.90	1.85
Impact des risques	0.07	0.07	0.03	0.00	6%	-0.04	-57.1%
VAN intégrant les risques	2.08	1.97	1.88	-0.11	-5%	-0.20	-9.6%

Sources: Ville de Prouvy

Ceci correspond à un montant de loyer annuel initial autour de **140k€ TTC**.

*Remarques de la MAPPP: L'avantage du CP est creusé un peu plus mais sans excès: -9,6% en CP et -5% en MPPE. On peut considérer que l'impact des risques dans l'analyse est ici relativement faible (autour de 3,5%) ce qui laisserait supposer que ceux-ci ont été inclus en termes d'aléas dans la première partie de l'analyse pour les trois schémas.*

### d) Tests de sensibilité

Investissements	L'avantage du CP est annulé pour une augmentation de <b>13%</b> des coûts de travaux (comparaison sur la base de coûts travaux MP constants)
Exploitation	L'avantage du CP est annulé pour une augmentation de <b>53%</b> des coûts d'exploitation (comparaison sur la base de coûts d'exploitation MP constants)

Investissements	L'avantage du MPPE est annulé pour une augmentation de <b>9%</b> des coûts de travaux (comparaison sur la base de coûts travaux MP constants)
Exploitation	L'avantage du MPPE est annulé pour une augmentation de <b>31%</b> des coûts d'exploitation (comparaison sur la base de coûts d'exploitation MP constants)

*Observation de la MAPPP : Le schéma CP apparaît comme robuste mais il aurait été judicieux de tester une dégradation du différentiel entre le financement public et le financement privé afin de vérifier si celles-ci correspondent à des valeurs réalistes.*

### **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 (absence de compétence interne à la Ville), fonctionnelle (optimisation énergétique) et financière.**

**Pour l'analyse comparative, trois schémas juridiques ont été retenus : marchés publics séparés – schéma MP - , Marché public de Performance Energétique – schéma MPPE- et contrat de partenariat – schéma CP.**

**La valorisation des avantages du schéma CP, plutôt modeste, donne l'avantage à ce schéma avant même la prise en compte des risques. 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 et des dégradations de financement possibles.**

Paris, le 7 sept 2011,

Le Directeur de la Mission d'appui



François BERGERE