



Paris, le 19 septembre 2011

Le Directeur

Dossier suivi par Antoine Tardivo

Avis n° 2011- 34 sur le projet « Rénovation, gestion et exploitation des installations d'éclairage public,» de la ville de Marseillan

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 Marseillan (« la Ville »), située dans le département de l'Hérault, compte 7750 habitants. Dans le cadre de sa politique de maîtrise des consommations d'énergie, la Ville souhaite rénover son réseau d'éclairage public (2468 luminaires et 83 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;
- Le réaménagement du réseau aérien (séparation réseau dédié éclairage public/réseau EDF).

La signalisation tricolore n'est pas dans le périmètre du projet.

Au vu de l'audit réalisé en janvier-février 2011, 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 ;
- Réaménagement et entretien du réseau aérien dédié à l'éclairage public.

La Ville gère actuellement ces missions exclusivement par marchés publics avec l'équivalent d'1/2 temps plein (ETP) sur les ressources internes. Elle ne souhaite pas engager des recrutements complémentaires pour ce projet de rénovation. Aussi, 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 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).

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 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, celle-ci a été aujourd'hui totalement transférée à la Ville.

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 demi équivalent temps plein 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, au vu 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 décrite 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 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 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 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 sans pour autant 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 ;

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. A noter que la solution MP+Régie a été exclue par la Ville car nécessitant un recrutement important.

- 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 soit 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 ERdF: 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.

A noter que la Ville aurait pu ajouter à ces schémas, le marché public performance énergétique (MPPE) intégrant un marché global composé de la conception, les travaux, la maintenance) puis un nouveau marché maintenance pour couvrir les dix dernières années. le tout étant naturellement financés par emprunt pour la Ville. La Ville n'a pas souhaité cette

option considérant que la contrainte imposée au prestataire vis-à-vis des objectifs de performance restait aussi faible que celle appliquée en marché public.

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 **18 mois** de travaux dans les deux 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 deux schémas :

Calendrier global (mois)	MP	CP	$\Delta_{CP - MP}$
Elaboration du DCE	2	1	-1
Analyse candidatures/dialogue	6	9	3
Réalisation APS/APD	6	0	-6
Total procédure	14	10	-4
Durée travaux	18	18	0
Total réalisation	32	28	-4

Sources: Ville de Marseillan

Le calendrier des travaux a été établi sur la base de trois niveaux d'urgence :

- Urgence 1 : mise aux normes ;
- Urgence 2 : renouvellement luminaires ;
- Urgence 3 : remplacement candélabres.

Remarques de la MAPPP : La Ville considère que la durée de d'attribution en MP est plus

longue de 4 mois. En revanche, elle estime une durée de travaux de 18 mois équivalente dans les deux schémas. Compte tenu du montant d'investissement et la nature des travaux, la durée des travaux en CP sera probablement sensiblement inférieure à 18 mois car, dans ce schéma, le délai de livraison conditionne le lancement du paiement des loyers. On peut donc considérer ici que les gains possibles de délai débouchant sur une mise en service anticipée en CP n'ont pas été exploités à leur juste valeur.

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 Marseillan 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	CP	Δ_{CP-MP}	Δ_{CP-MP}
	k€	k€	k€	%
Travaux urgence 1	274	266	- 8	-3%
Travaux urgence 2	654	635	- 19	-3%
Travaux urgence 3	185	180	- 5	-3%
Travaux aériens	324	315	- 9	-3%
Total travaux	1 437	1 396	- 41	-3%
MOA interne	250	146	-104	-42%
AMO externe	125	100	- 25	-20%
Indemnisation	-	40	40	
Total procédure	375	286	- 89	-24%
(HT)	1 812	1 682	-130	-7%

Sources: Ville de Marseillan

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: L'indemnisation est à partager entre 2 candidats finalistes non retenus

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

Remarques de la MAPPP : 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 souhaiter surinvestir afin de minimiser les coûts de maintenance et de garantir le respect des critères de performance. La marge de 3%, à solution équivalente, est considérée comme prudente quant à la prise en compte des avantages du schéma CP.

Coûts d'exploitation-maintenance annuels HT (k€ courants mai 2011)	MP	CP	Δ_{CP-MP} k€	Δ_{CP-MP} %
Exploitation - Maintenance	77.7	74.0	- 3.7	-5%
Vandalisme/accident	10.5	10.0	- 0.5	-5%
Illuminations festives	21.0	20.0	- 1.0	-5%
GER	17.3	16.5	- 0.8	-5%
Total Coûts				
Expl/maintenance/GER	127	121	- 6	-5%

Sources: Ville de Marseillan

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

Remarques de la MAPPP : La Ville a appliqué un surcoût de 5% sur les coûts MP par rapport au schéma CP. A ce stade, même si l'énergie n'entre pas dans le périmètre contractuel du projet, il aurait été pertinent de valoriser la performance du CP par rapport au MP sur les économies d'énergie dans la mesure où cela impacte le bilan financier du projet pour la Ville.

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

Indexation	
Investissement	TP12= 4,20%
Maintenance	TP12= 4,20%
Energie	5%

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 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 (Swap contre Euribor 6 mois sur 20 ans) = 3,93 %
- Taux d'intérêt en dette projet (part 20%) : 3,93 % + 180 bp = 5,73%
- Taux d'intérêt avec cession de créance acceptée (part 80%) : 3,93 % + 130 bp = 5,23%
- Taux moyen privé: 5,33 %

Dans le schéma de référence et le marché global:

- Taux de base retenu (Swap contre E6M) = 3,93 %
- Marge de base = 90 bp

L'actualisation sera donc réalisée sur la base de **4,83%**.

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% et l'OAT 10 ans à 2,87% soit une différence de 110 bp par rapport à la valeur proposée 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 50bp, ce qui est faible et s'explique en partie par l'absence injustifiée d'imputation en fonds propres dans le montage (part comprise entre 10 à 15% habituellement).

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	CP	Δ_{CP-MP}	
			M€	%
VAN brute	6.05	5.61	-0.44	-7.3%
Prise en compte de l'avantage socio-économique (-4 mois)		-0.11		
VAN nette	6.05	5.51	-0.55	-9.0%

Sources: Ville de Marseillan

La comparaison des VAN avant prise en compte des risques montre un avantage du schéma CP de -9% par rapport au schéma MP après prise en compte de la mise en service anticipée de 4 mois et les économies d'énergie afférentes. 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 toutefois que ce résultat favorable au CP est amplifié par le faible écart de coût retenu 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.

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	CP	Δ_{CP-MP}	
			M€	%
VAN hors risques	6.05	5.61	-0.44	-7.3%
Impact des risques	0.35	0.05	-0.30	-85.7%
Prise en compte de l'avantage socio-économique (-10 mois)		-0.29		
VAN intégrant les risques	6.40	5.37	-1.03	-16.1%

Sources: Ville de Marseille

Ceci correspond à un montant de loyer annuel initial autour de 400k€ TTC .

Remarques de la MAPPP : L'avantage du CP est confirmé : -16,1%.

d) Tests de sensibilité

Investissements	L'avantage du CP est annulé pour une augmentation de 20% des coûts de travaux (comparaison sur la base de coûts travaux MP constants)
Exploitation	L'avantage du CP est annulé pour une augmentation de 30% 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 celle-ci correspond 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, deux schémas juridiques ont été retenus : marchés publics séparés – schéma MP 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, même si la modélisation peut être qualifiée de robuste, en particulier si l'écart entre financement public et financement public avait tendance à se creuser au cours des prochains mois..

Paris, le 19 sept 2011,

Le Directeur de la Mission d'appui



François BERGERE