

Paris, le 2 novembre 2011

Le Directeur

**Avis n°2011-36 relatif au projet Dauphine Georges Chardon concernant
la démolition et la reconstruction d'un groupe scolaire et d'un gymnase
pour la Ville d'Orléans**

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. PRESENTATION DU PROJET :

1.1 Le contexte

La Ville d'Orléans (ci-après « la Ville »), a inscrit dans ses projets d'investissement la reconstruction des deux équipements publics du secteur « Résidence Dauphine » au sein du quartier Orléans Saint Marceau : le groupe scolaire et le gymnase.

Cette opération s'inscrit dans un contexte de désenclavement et de rénovation urbaine d'un quartier conçu dans les années 60.

En effet, depuis son achat en 2004 par le bailleur social France Loire, l'ensemble immobilier a déjà bénéficié et bénéficie encore d'un lourd programme de réhabilitation qui comprend :

- la démolition-reconstruction de bâtiments à usage d'habitation par France Loire,
- la démolition-reconstruction de bâtiments à usage public par la ville d'Orléans,
- la création de voies et espaces publics par la ville d'Orléans
- la requalification d'espaces à usage public ,
- et la résidentialisation des immeubles d'habitation existants par France Loire depuis 2006 au niveau du bâti.

Au niveau du statut des espaces, il est important de préciser que la quasi-totalité du foncier est propriété de France Loire malgré une ouverture au public des voies, trottoirs et stationnements. Le désenclavement du quartier est un projet partenarial entre la Ville et France Loire qui induit un nombre important de mutations foncières qui restent à formaliser.

En effet, les obligations réciproques de la Ville d'Orléans et de France Loire ne figurent à ce jour que dans un projet de protocole indiquant l'intention de conduire conjointement le projet de renouvellement urbain selon un certain nombre de conditions financières, foncières, administratives et calendaires.

Dans le cadre de ce protocole d'accord partenarial qui devrait être approuvé au Conseil Municipal de novembre (concomitamment à la validation du choix du montage contractuel), la Ville d'Orléans et la SA France Loire ont défini un planning du phasage opérationnel de l'opération de renouvellement urbain sur le secteur Dauphine. L'unité foncière sur laquelle l'opération de démolition-reconstruction est envisagée sera constituée, et maîtrisée par la Ville d'Orléans, à l'issue de la signature du protocole d'accord.

1.2 Objet du projet « Dauphine Georges Chardon »

La réalisation des nouveaux équipements doit se dérouler selon les phases suivantes :

- démolition de l'actuel gymnase réalisé en direct par la Ville,
- Le partenaire privé prend en charge :
 - la construction d'un nouveau groupe scolaire comprenant une école maternelle et une école primaire sur l'emplacement actuel du gymnase,
 - la démolition des écoles maternelle et primaire actuelles,
 - la construction d'un nouveau gymnase situé sur l'emplacement de l'école élémentaire actuelle.
 - la fourniture des mobiliers et équipements
 - le gros entretien et la régénération de l'ensemble des équipements.

Par ailleurs, la Ville souhaite conserver le pilotage de certains services, en particulier pour le groupe scolaire, au niveau de l'exploitation-gestion, de l'entretien intérieur, de l'accueil et du gardiennage.

Les autres missions du groupe scolaire que sont l'entretien/maintenance (y compris les espaces extérieurs), la gestion des fluides et énergies et la sécurité incendie sont confiées au partenaire privé. En ce qui concerne le gymnase, la totalité des services lui est confiée.

Ce projet doit intégrer deux objectifs majeurs :

- d'une part l'imbrication des démolitions et reconstruction sur site, avec maintien de l'activité scolaire pendant les travaux,
- d'autre part, la prise en considération des préoccupations HQE.

Le calendrier des étapes préalables à la réalisation du groupe scolaire et du gymnase décrit ci-dessous montre l'imbrication des acteurs et des étapes qui génère une grande partie de la complexité du projet :

- 2011** - signature du protocole d'accord
- cessions préalables en régularisation foncière (la Ville / France Loire)
- 2012** - dépôt du Permis de Démolir de l'immeuble rue des Géraniums et Déclaration d'Intention de Démolir (France Loire)
- dépôt des Permis de Démolir du Gymnase existant par la Ville
- mutations foncières, vente à la Ville de l'assiette foncière de l'immeuble rue des Géraniums pour constitution de l'unité foncière (la Ville / France Loire)

- dépôt du Permis d'Aménager (la Ville)
- dépôt Permis de Construire du Groupe Scolaire (partenaire privé)

- 2013** - réalisation des dévoiements et des branchements nécessaires à l'engagement des travaux de construction du groupe scolaire par la Ville
- construction et livraison du groupe scolaire (Partenaire privé)
- engagement travaux de finition provisoires des espaces extérieurs par la Ville

- 2014** - désaffectation (la Ville) et démolition du groupe scolaire existant (Partenaire privé)
- dépôt du Permis de Construire du Gymnase (Partenaire privé)
- construction du gymnase (Partenaire privé)

- 2015** - livraison du gymnase (Partenaire privé)
- engagement travaux de finition définitifs des espaces extérieurs par la Ville.

A ce stade, et pour réaliser l'opération, la Ville engagera une modification du Plan d'Occupation des Sols valant Plan Local d'Urbanisme.

2. ANALYSE JURIDIQUE : CHOIX DU CRITERE DE RECOURS AU CONTRAT DE PARTENARIAT

- Le critère de l'urgence n'a pas été retenu par la Ville d'Orléans, l'urgence n'étant pas, en l'occurrence, caractérisée. En effet la nécessité du projet n'est justifiée ni par l'existence d'une situation imprévisible, ni par le constat d'un retard préjudiciable.
- Dans son évaluation préalable, la Ville d'Orléans a recouru au critère de la complexité, tel qu'établi dans l'ordonnance. L'article L.1414-2 II du CGCT autorise le recours au contrat de partenariat lorsque « 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 répondant à ses besoins ou d'établir le montage financier ou juridique du projet ».

Cette notion 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 le projet « Dauphine Georges Chardon » présente un caractère de complexité compte tenu des caractéristiques suivantes :

La complexité technique.

Celle-ci résulte de plusieurs facteurs :

Tout d'abord, le rapport indique que la réalisation du projet en MOP et en régie n'est pas envisageable au regard de la charge actuelle de travail des services de la collectivité, compte tenu d'un besoin équivalent à 10 ETP pour la gestion du projet (contre 2,5 ETP seulement en CP).

- Par ailleurs, la complexité provient de l'intégration des préoccupations de développement durable et de haute performance environnementale et énergétique, nécessitant un savoir-faire et une expérience spécifique. Les solutions retenues et les indicateurs de performance ne peuvent être déterminés qu'au cours du dialogue compétitif.
- Enfin, il s'agit de traiter la complexité relative au maintien de l'activité scolaire pendant les travaux (chantier en « site occupé »),

Il s'agit de réaliser des opérations « à tiroirs » induisant un phasage des travaux et le recours à des solutions temporaires afin d'assurer le maintien de l'activité tout en garantissant le respect de l'échéancier de livraison. Plusieurs modes opératoires de travaux pourraient dès lors être envisagés.

La complexité juridique et financière

Le projet présente également une complexité juridique et financière compte tenu du phasage fonctionnel :

- L'imbrication des démolitions et des constructions nécessite la mise en place d'un phasage des travaux avec éventuellement une mise à disposition en deux temps, respectivement pour les écoles et le gymnase. Celle-ci induira une complexité supplémentaire pour la détermination de la structuration financière (décomposition des loyers, tranches de dette, fixation des taux,...),
- La gestion des autorisations administratives (permis de démolir, permis de construire) et des risques associés aux recours/retards/non-obtentions des autorisations constituera un point clé du projet,
- Contribuent également à cette complexité l'imbrication des activités de rénovation entre la Ville et le bailleur France Loire ainsi que l'absence de définition claire des espaces publics et privés. Ainsi, la rétrocession des voiries n'a jamais été régularisée et le groupe scolaire actuel est construite sur une parcelle restée propriété de France Loire. La gestion des interfaces entre la Ville et le bailleur est aujourd'hui matérialisée par un projet de protocole qui devra intégrer la présence de nouveaux acteurs privés selon des modalités qui restent à définir.

Le critère de l'efficience

Le rapport souhaite enfin s'appuyer sur le critère de l'efficience, dans la mesure où l'analyse comparative (analysée ci-dessous) permet de considérer (tout particulièrement après prise en compte des risques) que le contrat de partenariat :

- assure une maîtrise des coûts et un respect des délais plus certains, alors que ceux-ci sont en tout état de cause inférieurs à ceux d'une procédure classique tels qu'ils ressortent de l'expérience de la Ville ;
- permet par la vision globale des coûts un meilleur pilotage et une meilleure maîtrise par la Ville ;

- comporte une garantie d'engagements contractuels du partenaire privé sur des objectifs de qualité et de performance.

En ce sens, le projet répond aux exigences de l'article L 1414-2 du CGCT, rédigé dans les termes suivants :

« II. - Les contrats de partenariat ne peuvent être conclus que si, au regard de l'évaluation, il s'avère : [...]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 ».

Observations de la MAPP : Il apparait en effet que la Ville n'est pas objectivement en mesure de définir seule et à l'avance les moyens techniques pouvant répondre à ses besoins et d'établir le montage juridique et financier du projet. Dès lors que l'un au moins des critères énumérés par l'article L.1414-2 II du CGCT est rempli, à savoir la complexité et dans une certaine mesure l'efficacité, la Ville peut fonder le recours au contrat de partenariat et choisir de recourir à la procédure de dialogue compétitif.

La MAPP considère cependant que la durée prévue du dialogue avec les candidats (voir infra) est trop réduite pour prendre en compte l'ensemble des éléments de complexité développés dans le rapport.

Après avoir vérifié que les conditions juridiques de recours au contrat de partenariat sont satisfaites, il convient de procéder à l'analyse comparative des différents schémas juridiques envisageables pour la réalisation du projet.

3. ANALYSE COMPARATIVE

3.1 Le choix des montages

L'analyse comparative des schémas envisageables aboutit au rejet par la Ville des schémas suivants :

- la délégation de service public : il ne s'agit pas en l'occurrence de déléguer en quoi que ce soit le service public de l'enseignement en classes élémentaires et primaires pour lequel la Ville est seule compétente,
- le bail à construction : le rapport évoque le fait que le bail à construction suppose que le terrain ne soit pas soumis aux règles de la domanialité publique,
- et la vente en l'état futur d'achèvement : cette formule nécessite le transfert de propriété du terrain d'assiette à l'opérateur privé, ce qui ne correspond pas à des ouvrages abritant des activités de service public.

La Ville d'Orléans a en revanche étudié le recours à deux types de montages :

- **en maîtrise d'ouvrage publique : les marchés publics classiques et les marchés de conception-réalisation :**
 - Il est prévu en schéma de maîtrise d'ouvrage classique de recourir à une entreprise générale.
 - Concernant la conception-réalisation, la Ville a conclu que les caractéristiques techniques du projet ne justifiaient pas le recours à une telle procédure.
- **en maîtrise d'ouvrage privée : le bail emphytéotique et l'AOT, et le contrat de partenariat :**
 - Concernant le bail emphytéotique, la taille du projet (plus de 10 M€ HT de coûts d'investissement, de financement et de fonctionnement appréciés à la date de signature du contrat) ne le rendrait pas éligible au FCTVA ce qui apparaît comme un handicap rédhibitoire aux yeux de la Ville,
 - L'AOT/LOA (Autorisation d'occupation temporaire du domaine public assortie d'une location avec option d'achat) est écartée pour les mêmes motifs que le BEA dont elle est juridiquement proche (non-éligibilité au FCTVA en particulier).

En conséquence, la Ville retiendra deux montages pour son analyse : les marchés publics classiques et le contrat de partenariat. Ces deux schémas seront ci-après respectivement désignés par **MOP** (maîtrise d'ouvrage publique) et **CP**.

3.2 Périmètre fonctionnel et physique

La Ville prend à sa charge la démolition du gymnase .Ce coût n'est donc pas pris en compte dans l'analyse comparative.

Le partenaire réalise :

- la construction des écoles et l'emménagement des élèves pendant l'année scolaire,
- la démolition des écoles existantes et la construction du nouveau gymnase.

Comme indiqué plus haut, la Ville ne souhaite pas externaliser les prestations de nettoyage d'une part et d'accueil, gardiennage et exploitation/gestion du groupe scolaire d'autre part, actuellement réalisées par des agents relevant de la collectivité (1 ETP). Celles-ci sont donc exclues du périmètre de la comparaison les dépenses.

Seront incluses dans la comparaison :

- les dépenses de gros entretien et GER – niveaux 4 et 5 de la norme; les dépenses de maintenance des équipements techniques et du second œuvre (niveaux 2 et 3 de la norme) ;les dépenses de fluides,
- les dépenses de sécurité-incendie,
- les dépenses des gestions des espaces extérieurs (voieries, espaces verts),
- les prestations de nettoyage, gardiennage exploitation/gestion du gymnase uniquement.

L'analyse comparative est basée sur une durée d'exploitation en CP de 25 ans, et 2,5 ans de construction.

En MOP comme en contrat de partenariat, les simulations financières ont été établies sur la base d'une durée d'amortissement des ouvrages de 25 ans (à compter de la date de réception). Cette date correspond au 1^{er} mars 2015 dans le cadre du schéma CP et au 1^{er} juin 2016 dans le schéma MOP.

3.2.1 Périmètre de l'investissement

Données relatives aux surfaces

	SHON démolie	SHON construite
Ecoles	4 000 m ²	4 595 m ²
Gymnase	0	2 222 m ²
Total	4 000 m ²	6 817 m ²
Espaces verts et voiries		3 800 m ²

Données relatives aux coûts unitaires valeur juin 2011 (HT//m² SHON)

	Coût démolition	Coût construction
Ecoles	60 €	1 700 €
Gymnase	60 €	1 500 €
Espaces verts /voiries/parkings		35 €/100 €/550 €

Les coûts de construction sont indexés sur la base de l'indice BT01 (estimé à +4% par an).

3.2.2 Calendrier et procédure des travaux

Les calendriers prévisionnels des deux schémas présentés ci-après ont été établis sur la base de l'expérience acquise sur d'autres opérations similaires et correspondent à un déroulement des procédures sans aléas majeurs.

L'approbation de l'évaluation préalable devant avoir lieu au cours du mois de Novembre 2011, cette date est aussi celle du lancement de l'AAPC à ce jour. La date prévisionnelle de signature d'un contrat de partenariat serait fixée à Juillet 2012.

Pour le montage en maîtrise d'ouvrage publique, la procédure comprend la passation d'un marché de maîtrise d'œuvre, une phase de programmation détaillée, ainsi qu'une consultation des entreprises. La fin de la procédure de recrutement des entreprises en MOP est donc prévue au mois d'octobre 2013. Cette date d'Octobre 2013 prend en compte une période d'études en MOP

particulièrement longue mais justifiée par les retours d'expériences de la Ville sur des opérations alimentaires conduites ces dernières années.

Les délais retenus sont les suivants :

Schéma MOP	Durée
Procédure MOE	8 mois
Conception MOE (APS-APD)	7 mois
Autorisation PC et prépa chantiers (temps masqué)	8 mois
Sous-total	23 mois
Démarrage travaux 01/10/2013	
Prépa chantier et construction école	15 mois
Livraison école 01/01/2015	
Déménagement école	1 mois
Démolition école et construction gymnase	16 mois
Livraison gymnase 01/06/2016	
Sous-total	32 mois
Total estimatif	55 mois

Schéma CP	Durée
Lancement AAPC et Dialogue compétitif/réalisation DCE en temps masqué et contractualisation	8.25 mois
Instruction PC et recours	5 mois
Sous-total	13.25 mois
Démarrage travaux 01/12/2012	
Prépa chantier et construction école	12 mois
Livraison école 01/12/2013	
Déménagement école	1 mois
Démolition école et construction gymnase	14 mois
Livraison gymnase 01/03/2015	
Sous-total	27 mois
Total estimatif	40.25 mois

Source : rapport d'évaluation préalable.

L'écart de délais entre MOP et CP est de 15 mois qui se décomposent en 10 mois pour la procédure d'attribution et 5 mois pour la période de réalisation.

Ce gain de temps résulte d'une part d'une responsabilisation financière de l'opérateur dans le respect de l'échéancier de livraison des ouvrages et d'autre part d'une démarche de dialogue volontairement concentrée afin de tenir les délais imposés par le calendrier scolaire.

Il convient également de préciser que la Ville réalisera en amont l'ensemble des études techniques préalables. Il s'agit là d'hypothèses avant prise en compte des risques.

Observations de la MAPPP :

La MAPPP constate que les évaluations sont effectuées de manière prudentielle pour la procédure MOP : 23 mois de procédure et 32 mois de travaux, la longue durée des travaux étant liée au phasage des opérations.

En revanche, la durée de la procédure en CP est d'environ 8 mois dont 5 mois de dialogue compétitif proprement dit. Pour cela le DCE est élaboré en temps masqué pendant la phase de réponse des candidats en un mois et demi, objectif qui semble difficilement atteignable au regard des délais observés jusqu'à présent sur ce type de projet, même dans l'hypothèse consistant à présenter un dialogue à un tour moyennant une rencontre initiale avec les candidats pour leur présenter le projet de la façon la plus complète possible.

La MAPPP note que cette démarche volontariste résulte de la nécessité de tenir les délais imposés si l'on veut rendre possible un déménagement et une intégration des élèves dans les nouveaux locaux pendant les vacances de Noël de Décembre 2013 dans le schéma CP contre Janvier 2015 dans le schéma MOP.

Par ailleurs, la MAPPP note qu'il n'est pas fait appel à un contrat de promotion immobilière.

3.2.3 Chiffrage des coûts**3.2.3.1 Coûts d'investissement**

L'estimation des coûts prévisionnels est basée sur des hypothèses de coûts de construction valeur Juin 2011 pour un démarrage effectif des travaux en Octobre 2013 en MOP et en décembre 2012 en CP.

La Ville considère que le coût des travaux est identique en MOP et en CP avant prise en compte du décalage entre les durées en raison du recours pour ces deux montages à une entreprise générale. Le seul écart provient des coûts annexes (AMO, taxes, assurances) tels que décrits ci-dessous.

Coûts annexes (en % du coût des travaux)	Schéma MOP en %	Schéma CP en %
Frais de concours/indemnisation candidats	1,0	1,5
MOE	11,5	9,0
MO	1,6	1,6
Assurance	2,05	1,55
Impôts et taxe	0	0
Frais de montage	0	2,0
Aléas	6,0	2,0
Total en %	22,15	17,65

Globalement en valeur juin 2011 et en valeur de la date de livraison, le total des coûts est égal à :

coût HT (K€)	écoles MOP	écoles PPP	gymnase MOP	gymnase PPP	total MOP	total PPP
Coûts de construction	7 811	7 811	3 573	3 573	11 384	11 384
Espaces verts	46	46	-	-	46	46
Prépa chantier et vrd	250	250	-	-	250	250
Mobilier écoles	460	460	230	230	690	690
Coûts annexes	1 796	1 431	791	631	2 587	2 062
% coûts annexes					22,15	17,65
Fiscalité	10	10	5	5	15	15
Total valeur juin 2011	10 373	10 008	4 599	4 439	14 972	14 447
Ecart						3.51 %
Total valeur date de livraison	11 591	11 076	5 393	4 996	16 983	16 073
Préfinancement	0	207	0	124	0	332
Autres frais	58	169	23	64	81	234
Subventions *	0	0	-833	-833	-833	-833
Montant à financer	11 648	11 453	4 582	4 352	16 231	15 804
Ecart		- 1,68%		-5,03%		- 2,63%

Source : rapport d'évaluation préalable.

* subvention de 25% du montant HT sur le gymnase par le Conseil régional

Observations de la MAPPP :

Les hypothèses de coûts semblent correctement détaillées même si la MAPPP note que le choix de retenir un même coût de travaux en MOP et en CP est « réducteur » pour le CP.

Dès lors, le coût estimé des investissements en MOP et en CP n'est pas significativement différent.

3.2.3.2 Coûts d'exploitation – maintenance

REPARTITION DES MISSIONS ET COUTS UNITAIRES VALEUR JUIN 2011

Missions	Ecole (€ HT m2 SHON)	Gymnase (€ HT m2 SHON)
Entretien/maintenance	10	10
Nettoyage	Conservé par la Ville (90 890 €HT)	12
Fluides/Energies	5	5
Accueil/gardiennage, exploitation/gestion	Conservé par la Ville (28 200 €HT)	63 450 €
Sécurité incendie	2 000 €ht	2 000 €ht
Voiries/espaces verts	4 €HT	4 €HT

Source : rapport d'évaluation préalable.

La collectivité souhaite conserver le pilotage de certains services pour le groupe scolaire. La comparaison a été limitée aux seules prestations que la Ville envisage de confier au partenaire privé. **Les hypothèses de coûts sont par ailleurs identiques en MOP et en CP.**

L'hypothèse d'évolution annuelle des coûts est de 2%. Est faite également une hypothèse de renouvellement des contrats de services tous les 3 ans avec un surcoût de 3%.

Coût global € 1ere année	Ecole		Gymnase	
	MOP	CP	MOP	CP
Date de livraison	01/01/2015	31/12/2013	31/05/2016	28/02/2015
Montant TTC	110 580	108 227	150 976	147 260
Ecart		2,13%		2,46%

Observations de la MAPPP :

La MAPPP note à nouveau que le choix de retenir un même coût des prestations en MOP et en CP est « réducteur » pour le CP. Le rapport ne prend pas en compte à ce stade un éventuel arbitrage entre les économies de maintenance et d'exploitation et des surcoûts de construction dans le cadre des exigences des bâtiments HQE et dans la mesure où le poste fluides est identifié. Dès lors, le coût estimé des investissements en MOP et en CP n'est pas significativement différent.

Par ailleurs, l'hypothèse d'indexation des coûts de maintenance à 2% est considérée comme cohérente, mais pas pour le coût de l'énergie pour lequel il devrait être anticipé une évolution plus forte. Il est vrai que cela n'aurait pas d'impact sur la comparaison puisqu'aucune différenciation de la performance n'a été introduite au titre de ce poste entre les deux schémas comparés MOP et CP.

3.2.3.3 Renouvellement

A des fins de comparaison en coût global, la charge de GER est lissée annuellement et est dimensionnée en pourcentage du montant de construction, soit 1.26% pour l'école et 1.33% pour le gymnase, ceci permettant de remplacer environ 30% du montant TTC des travaux sur la période du contrat.

Coût global € 1ere année	Ecoles		Gymnase	
	MOP	CP	MOP	CP
Date de livraison	31/12/2014	31/12/2013	31/05/2016	28/02/2015
Montant TTC	154 253	140 867	74 859	68 130
FCTVA	- 23 881	-	- 11 590	-
Montant net	130 372	140 867	63 269	68 130
Ecart		- 8,05%		- 7,68%

Observations de la MAPPP :

La MAPPP note que le périmètre du gros entretien/renouvellement présenté dans le rapport (peinture, électricité, plomberie,...) n'est pas représentatif de ce que l'on considère habituellement en tant que GER qui sont des investissements de renouvellement.

Ceci a un impact direct sur l'assiette de récupération de la TVA auprès du FCTVA puisque seul la composante investissement est éligible. La MAPPP note que le montant de TVA éligible au FCTVA en schéma MOP serait surévalué au regard de cette distinction et préconise donc un calcul révisé du montant de GER, sans inclure le gros entretien.

Enfin, la MAPPP note que la durée d'amortissement des équipements de 25 ans mentionnée dans le rapport est relativement courte au regard de la proportion de 30 % des actifs renouvelés en fin du contrat.

3.2.3.4 Hypothèses financières

➤ Financement en MOP

En période de construction, le rapport estime que la Ville se financera à court terme à Euribor 1 mois avec une marge de 90 bp au dessus du swap, sans capitalisation des intérêts.

Le taux de référence est l'EURIBOR 1 mois fin juillet 2011, soit 1,448%, soit un taux de sortie de 2,348% l'an. Le crédit relais du FC TVA est aux mêmes conditions.

A long terme, la Ville se financera par emprunt sur 25 ans amortissable (équivalent à 15 ans in fine) avec le même niveau de marge de 90 bp au dessus du taux de swap, soit 4.49%.

➤ Financement en CP

Les modalités de financement de projet sont les suivantes :

- un financement en période de construction s'appuyant sur un crédit à taux variable avec une marge de 180 points de base au dessus de l'Euribor 1 mois, soit un taux de sortie de 3.248% l'an. Le crédit relais TVA est aux mêmes conditions.
- une structuration des apports prévoyant 8% de fonds propres. La rémunération du capital est de 10% l'an après IS.
- le crédit de préfinancement et les frais financiers intercalaires y afférents sont refinancés à la mise en service des investissements par une dette à long terme sur 25 ans dont une partie (80% du montant du loyer financier total) fait l'objet d'une cession Dailly acceptée par la Ville , le solde restant en dette projet.

Conditions financières du CP (26/07/ 2011)

	Dette senior tranche Dailly (25 ans)	Dette senior Projet (25 ans)
Période d'exploitation	Taux de référence : 3,59 % Marge de crédit : 1,30 % Taux final : 4,89 %	Taux référence : 3,59% Marge de crédit : 1,8 % Taux final : 5,39 %

Source : rapport d'évaluation préalable.

Le taux moyen pondéré du financement du CP en période d'exploitation ressort dans ces conditions à 5,32%, soit un écart de 83 points de base avec la MOP.

Avant prise en compte des risques, le montant des loyers TTC la première année d'exploitation s'élèverait à 1.812 M€ (valeur 2011), dont 1,347 M€ au titre du loyer d'investissement. Les loyers d'entretien / maintenance et de GER représentent respectivement 14% et 11.5% du loyer total.

Observations de la MAPPP :

- Tout d'abord, le rapport n'évoque pas la possibilité d'un financement « corporate » qui correspondrait sans doute mieux à la taille limitée du montant à financer,
- Le montant des fonds propres est faiblement calibré. La MAPPP considère que les conditions financières retenues par le rapport reflètent imparfaitement l'état du marché à la date de rédaction du rapport .En particulier, la marge de crédit de 90 bp mentionnée pour comme condition de financement de la Ville peut correspondre aux niveaux prévalant avant la crise financière de l'été 2011 mais il est clair qu'à la date du rapport, les conditions financières se sont fortement dégradées allant jusqu'à un doublement de la marge de financement. La MAPPP note cependant que la prise en compte des conditions de financement de Novembre 2011 est présentée au niveau des tests de sensibilité (voir Infra).

3.2.3.5 Rappel du traitement fiscal

L'article 1414-2 du CGCT prévoit que l'analyse comparative doit s'effectuer sur une base hors taxes, mais qu'il convient d'éclairer la Ville sur les incidences fiscales dans les deux schémas pour lui permettre d'établir une prévision budgétaire.

TVA

Dans le schéma MOP, les dépenses de la Ville sont soumises à la TVA, mais celle-ci est autorisée à récupérer la TVA relative à l'investissement via le FCTVA. Le délai de récupération retenu par le rapport est de deux ans suivant la réalisation de l'investissement, conformément à la pratique courante.

Le portage de la TVA est considéré comme effectué intégralement à court terme, sur la fraction nette du remboursement FCTVA.

Dans le schéma CP, le partenaire privé récupère la TVA qui grève ses dépenses d'investissement par la voie fiscale dans un délai de trois mois en moyenne. Le portage de la TVA s'effectue sur cette base pendant la période de construction. Le montant à financer à long terme est donc un montant HT. Le loyer payé par la personne publique est cependant grevé de la TVA, et seule la composante relative au principal fait l'objet d'une récupération « au fil de l'eau » via le FCTVA.

L'éligibilité au FCTVA suppose bien entendu dans les deux cas que les ouvrages construits soient intégrés dans le patrimoine du Département.

A noter que pour le GER, la collectivité récupérera la TVA en MOP, contrairement à la solution CP.

4 ANALYSE COMPARATIVE DE LA VALEUR ACTUELLE NETTE DES COÛTS

Les conseils ont appliqué les modalités de calcul recommandées par la MAPPP :

- tous les flux ont été ramenés en date de valeur de juin 2011
- taux d'actualisation égal au taux de financement de la puissance publique en MOP (marge bancaire comprise),
- prise en compte du décalage de calendrier par le loyer de substitution

4.2.1 Méthodologie de prise en compte des risques

Les conseils ont recensé les risques habituels tant en période de conception et de réalisation qu'en période d'exploitation sur la base :

- d'une base de données de risques sur des projets similaires,
- des analyses de répartition des risques sur la base d'une matrice,
- des recommandations de la MAPPP relatives à son modèle d'évaluation préalable.

Seuls les risques dits majeurs ont été retenus dans l'analyse des impacts en termes de coûts et de délais, avec une criticité définie par la fréquence et la gravité.

4.2.2 Analyse de l'impact du décalage de calendrier

Le rapport précise que le modèle n'utilise pas la méthode du calage des dates de mise en Service. Ainsi, l'avantage « socio-économique » est pris en compte au travers une pénalisation de la procédure ayant la mise en service la plus tardive par le biais d'un loyer de substitution. Il a été retenu dans les simulations une majoration de la VAN de la MOP en prenant en compte un loyer de substitution mensuel (égal au loyer payé en PPP) pour la période courant entre la mise à disposition du PPP et celle de la MOP.

Le rapport fait remarquer que l'approche de la MAPPP consiste non pas à majorer la VAN de la MOP mais à minorer celle du CP. Les deux approches se valent mais par souci de pédagogie, et dans une volonté de transparence des impacts financiers pour l'exécutif de la Ville, le conseil n'a pas souhaité minorer artificiellement la VAN du CP afin d'afficher la VAN réelle du projet en contrat de partenariat.

Les résultats en termes de VAN sont les suivants :

1. VAN avant prise en compte du décalage de calendrier

Comparaison des VAN (K€ juin 2011)	MOP	CP	Ecart
VAN hors risques	- 22 900	- 27 067	18,2%
VAN avec risques	- 26 248	- 27 621	5,2%

2.. VAN après prise en compte du décalage de calendrier :

Comparaison des VAN(K€ juin 2011)	MOP	CP	Ecart
VAN hors risques	- 24 849	- 27 067	8,9%
VAN avec risques	- 28 211	- 27 621	-2,1%

Observations de la MAPPP :

La MAPPP relève qu'avant la prise en compte des risques et du décalage de calendrier , le CP présente un bilan défavorable par rapport à la MOP :

- *la prise en compte des transferts de risques au niveau du CP ne permet de compenser que partiellement le surcoût financier du CP , l'écart défavorable passant de 18,2% à 5,2%,*
- *la prise en compte du gain de temps de 15 mois a un impact financier très important à hauteur de 2 M€*
- *et seule cette « accélération » permet de montrer un avantage économique du CP par rapport à la MOP d'environ 2%..*

Par ailleurs, la MAPPP note que ceci est dû à :

- *des conditions de financement respectives en MOP et en CP avec un coût nettement inférieur du pré financement en MOP lié aux écarts de marge mais également à la consolidation annuelle des emprunts dans ce schéma,*
- *l'absence d'écart au niveau des dépenses de construction et d'exploitation, aucune solution innovante n'étant réellement développée au niveau du CP, en particulier au niveau des objectifs de construction en HQE.*

Tests de basculement

Les tests de basculement réalisés montrent qu'il faudrait que les coûts de construction augmentent d'environ 3% en CP, ou que les coûts d'exploitation ou de GER augmentent d'environ 15%, pour que ce schéma cesse d'être plus avantageux que la MOP.

Une augmentation du coût global de 2,1% du CP rend le schéma équivalent à celui de la MOP.

En ce qui concerne le risque de taux, les conseils ont réalisé une simulation sur la marge, à savoir que le niveau de basculement est avéré pour une augmentation de la marge de 40bp seulement sur la dette Dailly.

Test de sensibilité

Par ailleurs, le conseil a complété les simulations financières en actualisant les conditions de financement. Pour rappel, les marges bancaires retenues dans la simulation initiale sont :

- Marge de l'emprunt public en MOP : 90bp
- Marge cession Dailly en CP : 130bp
- Marge dette projet en CP : 180bp.

Une nouvelle simulation a été effectuée en retenant les niveaux de marges suivants tenant compte du resserrement observé entre les marges dette projet et Dailly :

- Marge de l'emprunt public en MOP : 180bp
- Marge cession Dailly en CP : 190bp
- Marge dette projet en CP : 220bp

En retenant ces niveaux de marges, les résultats obtenus sont les suivants :

1. VAN avant prise en compte du décalage de calendrier

Comparaison des VAN (K€ juin 2011)	MOP	CP	Ecart
VAN hors risques	- 21 600	- 24 987	15,6%
VAN avec risques	- 24 788	- 25 495	2,9%

2.. VAN après prise en compte du décalage de calendrier

Comparaison des VAN (K€ juin 2011)	MOP	CP	Ecart
VAN hors risques	- 23 522	- 24 987	6,2%
VAN avec risques	- 26 705	- 25 495	-4,5%

Avec des conditions financières ainsi revues à la hausse, le rapport montre que le schéma MOP deviendrait équivalent au schéma CP si, par exemple, son coût de construction diminue de 7,6 %, ou que le coût de construction du schéma CP augmente de 6,7 %.

De la même manière, il faudrait que le coût global en VAN de la MOP diminue de 4,5% ou que le coût global du CP augmente de 4,75% pour que les deux schémas deviennent équivalents.

Observations de la MAPPP :

La MAPPP note que la prise en compte de la dégradation des conditions financières n'a pas pour effet de renchérir le CP dans la mesure où cette dégradation concerne à la fois le secteur public et privé, et que la solution MOP reste financée en dette .L'écart favorable entre la MOP et le CP se trouve légèrement amélioré passant de 2,1% à 4,5%.

Des tests de sensibilité ont également été effectués sur les autres postes de coûts. Une hausse de 20% des postes suivants entraîne une hausse de la VAN risquée du coût de projet avec les résultats suivants :

Coûts de construction : VAN +15,4%

Coûts d'exploitation : VAN +2,8%

Coûts de renouvellement : VAN +3,2%

5. SYNTHÈSE DE L'AVIS

La pertinence juridique du recours au contrat de partenariat (CP) est établie tout à la fois au titre de la complexité du projet : complexité technique (imbrication des opérations de démolition et construction, maintien de l'activité scolaire pendant les travaux et juridique et financière (gestion des autorisations administratives, interface entre la Ville et le bailleur, mise à disposition en deux temps,...) ; et de l'efficacité. La validation de ce dernier renvoie à l'analyse comparative.

Pour l'analyse comparative, deux schémas juridiques ont été retenus : – schéma MOP avec entreprise générale - et contrat de partenariat – schéma CP.

La valorisation très modeste des avantages du schéma CP tant en phase de travaux qu'en exploitation – maintenance joue clairement en défaveur du schéma CP avant prise en compte des risques. En effet, aucune distinction n'a été introduite entre la MOP et le CP tant en ce qui concerne les coûts d'investissement (sauf pour les coûts annexes) que les charges d'exploitation avant prise en compte des risques. Le coût de financement plus élevé du CP pèse donc sur la comparaison en terme de VAN HT (15 % à l'avantage du schéma MOP avant transfert de risques , 3 % à l'avantage du schéma MOP après transfert de risques, sur la base des taux de financement d'avant l'été 2011).

L'écart entre les deux schémas après prise en compte des risques fait apparaître un avantage relativement modeste à hauteur de 2,1% uniquement grâce à la prise en compte du décalage de calendrier du CP générant un gain de mise à disposition des équipements de 15 mois. Ce gain de temps est valorisé sur la base d'un loyer de substitution égal au loyer du CP pendant la période courant entre la mise à disposition des équipements en MOP et en CP et induit un écart de VAN d'environ 2 M€.

Les tests de basculement effectués, relatifs aux coûts de construction et aux hypothèses de financement, renforcent toutefois la robustesse de cet avantage. Il conviendra cependant :

- de prendre les dispositions nécessaires pour veiller au respect du calendrier envisagé, l'avantage de délai justifiant pour une part importante le recours au schéma CP ;**
- de veiller lors du dialogue compétitif à optimiser les conditions de financement par rapport à celles prises en compte dans l'évaluation.**

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 d'Orléans peut évaluer avec suffisamment de précision les avantages qu'elle peut en retirer, la Mission d'Appui aux partenariats Public-Privé émet un avis favorable au choix du contrat de partenariat.

Si le projet est effectivement lancé sur la base de cette procédure , 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.

**François BERGERE
Directeur**

