



maPPP

Mission d'appui
aux partenariats
public-privé

Paris, le 3 décembre 2012

Le Directeur

Dossier suivi par Antoine Tardivo

Avis n° 2012- 25 sur le projet « Rénovation, gestion et exploitation des installations d'éclairage public» de la ville de Grasse

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 Grasse (« la Ville »), située dans le département des Alpes-Maritimes, compte près de 50 000 habitants. Dans le cadre de sa politique de maîtrise des consommations d'énergie, la Ville souhaite rénover son réseau d'éclairage public (7696 points lumineux et 250 armoires sont implantés sur les voies communales). S'ajoutent à cet objectif des interventions sur les infrastructures suivantes :

- La signalisation tricolore (SLT);
- Les mises en valeur patrimoniales;
- La réfection d'une partie des câbles souterrains;
- Le déploiement de bornes d'énergie (forains, marchés).

Au vu de l'audit achevé en août 2012, l'intervention sur ces infrastructures pourrait déboucher sur un gain de consommation électrique proche de 20% mais surtout permettre de sécuriser et moderniser une installation globalement obsolète.

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 (yc les stades) et de SLT;
- Réaliser l'exploitation et la maintenance de ces réseaux ;
- Réaliser les mises en valeur patrimoniales;

Les illuminations festives restent confiées à la régie.

La Ville gère actuellement ces missions exclusivement par marchés publics avec 3 emplois équivalents temps plein (ETP) sur les ressources internes constituant une régie qui conservera

l'activité « illuminations festives » de la ville. Elle ne souhaite pas engager des recrutements complémentaires pour ce projet de rénovation. Aussi, consciente que ces compétences 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 lui 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.

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

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.*

Les premiers retours d'expérience démontrent que l'audit est régulièrement traité avec une exigence insuffisante de la part de la personne publique et affaiblit parfois significativement le transfert de risque vers le cocontractant. Il semble que dans le cas présent, sur la base des éléments transmis, l'audit a été traité avec un soin particulier.

La MAPPP rappelle par ailleurs 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.*

Enfin, compte tenu du statut particulier concernant certaines parties de la voirie (sous prérogative privée, communauté de communes, Etat,...), il convient de prendre les dispositions nécessaires pour intégrer ces compléments dans le périmètre du projet. La Ville est en effet en voie de traiter cette question.

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, pas plus que le critère de l'efficience (ou du bilan). Ce dernier critère aurait pu cependant être utilisé compte tenu d'un bilan comparatif relativement discriminant (cf infra).

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 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 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 qui ne sont, a priori, pas exclues du périmètre (mais non valorisées à ce stade).

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.

- Le marché global (CREM)

Le marché global intègre la conception, les travaux, la maintenance puis des marchés successifs de maintenance pour couvrir la durée restante du contrat, le tout étant financé par emprunt pour la Ville. La Ville n'a pas souhaité envisager 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. Par ailleurs, cette procédure suppose un objet mono-activité et une séparation stricte entre investissement et exploitation-maintenance, ce qui n'est pas adapté au contexte d'un réseau d'éclairage public. Enfin, la Ville considère que cette nouvelle procédure présente un certain risque du fait du manque de recul tant sur l'aspect juridique que sur l'aspect économique.

❖ 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 MAPP : Tout en sachant que cette prestation n'est pas intégrée dans le périmètre actuel du contrat, la MAPP 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, 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 en particulier si la Ville souhaite bénéficier de subvention de la part de l'opérateur. Dans le cas présent il semble que cette tâche est sous la responsabilité et le financement du SDEG (Syndicat départemental d'électricité et du gaz) avec qui la Ville est en cours de négociation. La MAPPP rappelle enfin la nécessaire prise en compte des obligations relatives à la Déclaration d'Intention de Commencement de Travaux (DICT) en particulier les aspects « système d'information cartographique » liés aux infrastructures horizontales.

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 **36 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. Elle aurait intérêt à 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	Δ_{CP-MP}
Préparation AAPC/DCE	2	1	-1
Analyse des offres/Dialogue	3	9	6
APS/Etudes	9	1	-8
Total procédure	14	11	-3
Durée travaux	36	36	0
Total réalisation	50	47	-3

Sources: Ville de Grasse

Remarques de la MAPPP : 36 mois de travaux est une durée relativement importante pour un CP de cette nature. Plutôt que d'imposer un calendrier au cocontractant (ce qui pourrait induire des coûts de mobilisation de ses équipes et de son matériel, coûts qui seront intégrés à l'offre), il serait préférable d'exprimer clairement les contraintes (priorité d'intervention, fluidité du trafic, minimisation des désagréments pour les habitants, ...) afin de laisser la possibilité au cocontractant de réaliser les travaux dans les meilleures conditions et les meilleurs délais.

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 pouvant se faire rembourser la TVA ayant grevé l'investissement au titre du FCTVA (15,482%).

Le taux de TVA sur l'ensemble des coûts est de 19,6% (taux en vigueur à ce jour).

a) COUT DES TRAVAUX

Coûts d'investissement HT (M€ constant nov 2012)	MP	CP	Δ_{CP-MP}	Δ_{CP-MP}
	M€	M€	M€	%
Eclairage public	7.75	7.36	- 0.39	-5%
Mise en valeur du patrimoine	3.47	3.30	- 0.17	-5%
SLT	0.96	0.91	- 0.05	-5%
Total travaux	12.18	11.57	- 0.61	-5%
Contrôle	0.93	0.62	- 0.31	-33%
AMO	0.64	0.48	- 0.16	-25%
Indemnisation (3 candidats)	0.12	0.12	-	0%
Total procédure	1.69	1.22	- 0.47	-28%
Total investissement (HT)	13.87	12.79	- 1.08	-7.8%

Sources: Ville de Grasse

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 3 candidats finalistes non retenus

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

Remarques de la MAPP: Compte tenu des engagements de performance attendus, on aurait pu admettre à ce stade que le CP nécessite un investissement supérieur dans l'objectif de minimiser les coûts d'exploitation – maintenance.

COÛTS D'EXPLOITATION-MAINTENANCE

Coûts d'exploitation-maintenance globaux HT (M€ courants nov 2012)	MP	CP	Δ_{CP-MP} M€	Δ_{CP-MP} %
Exploitation/Maintenance	10.69	10.03	- 0.66	-6%
Accident/Vandalisme	0.99	0.94	- 0.05	-5%
GER	6.28	5.96	- 0.32	-5%
Energie	7.75	7.20	- 0.55	-7%
Total Coûts				
Expl/maintenance/GER	25.71	24.12	- 1.58	-6%

Sources: Ville de Grasse

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

Remarques de la MAPP: Le coût de l'énergie (intégré dans la simulation bien que la fourniture soit hors périmètre) a été établi sur la base de 75% de la consommation actuelle dans les deux schémas avec une économie complémentaire de 7% en schéma de partenariat.

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

Indexation	
Investissement	TP01=4,09%
Exploitation (hors énergie)	2,0%
GER	TP01=4,09%
Energie	5%
Charges salariales	3%

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, malgré le coût limité du projet, le partenaire privé pourrait faire le choix d'un montage en financement de projet, avec constitution d'une société dédiée (SPV).

Les investissements initiaux sont, dans la simulation, réputés financés à 95 % par emprunt bancaire.

Dans le schéma de référence :

- Taux de base retenu (Swap contre Euribor 6 mois sur 20 ans) = 2,28 %
 - Marge de base = 280 bp
- ⇒ taux de financement public = 5,08%

En contrat de partenariat :

- Taux de base retenu (Swap contre Euribor 6 mois sur 20 ans) = 2,28 %
- Taux d'intérêt en dette projet (part 15%) : 2,28 % + 350 bp = 5,78%
- Taux d'intérêt avec cession de créance acceptée (part 85%) 2,28 % + 300 bp = 5,28%
- Taux de rémunération des fonds propres après IS (part 5%) : 10%

⇒ coût moyen pondéré du capital = 5,59%

L'actualisation a donc été réalisée sur la base de 5,08%

Remarques de la MAPPP : La part des fonds propres peut être considérée comme faible (plutôt autour de 10%) tout comme sa rémunération (plutôt 12% après IS).

4) Résultats quantitatifs de l'analyse comparative

a) Résultats sans risques

Ces résultats sont résumés dans le tableau suivant.

Coûts actualisés avant prise en compte des risques	MP	CP	Δ_{CP-MP}	
			M€	%
VAN sans prise en compte des risques en M€ TTC 2012	28.50	27.20	-1.30	-4.6%
Avantages socio-économique	0.00	-0.40		
VAN nette	28.50	26.80	-1.70	-6.0%

Sources: Ville de Grasse

La comparaison des VAN avant prise en compte des risques en CP met en évidence un avantage du schéma CP de - 4,6% par rapport au schéma MP. Cet avantage est creusé si les bénéfices socio-économiques (dus à une livraison anticipée de 3 mois) sont pris en compte.

Cela correspond à un loyer annuel situé autour de 2,48M€ TTC énergie incluse (soit 2% du budget de la Ville).

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 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 après prise en compte monétaire des risques (et monétarisation de l'avantage socio-économique lié au décalage de calendrier qui apparaît après risques entre les 2 schémas).

VAN des coûts avec prise en compte monétaires des risques (M€ TTC)	MP	CP	Δ_{CP-MP}	
			M€	%
VAN brute hors risques	28.50	27.20	-1.30	-4.6%
Impact des risques	1.41	0.58	-0.83	-58.9%
Avantage socio-économique (12 mois)		-1.70		
VAN intégrant les risques	29.91	26.08	-3.83	-12.8%

Sources: Ville de Grasse

Remarques de la MAPPP : L'avantage du CP est confirmé

d) Tests de sensibilité

Investissements	L'avantage du CP est annulé pour une augmentation de 27% des coûts de travaux (comparaison sur la base de coûts travaux MP constants)
Exploitation	L'avantage du CP est annulé pour une augmentation de à 30% des coûts d'exploitation (comparaison sur la base de coûts d'exploitation MP constants)
GER	L'avantage du CP est annulé pour une augmentation de à 30% des coûts de GER (comparaison sur la base de coûts d'exploitation MP constants)
Taux de financement	L'avantage du CP est annulé pour une augmentation de 150bp du taux pondéré privé (comparaison sur la base taux public constant)

Observation de la MAPPP : Le schéma CP peut donc être considéré comme très robuste.

SYNTHESE 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), 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, 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 de Grasse 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 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 privé avait tendance à se creuser au cours des prochains mois.

Le Directeur de la MAPPP

François BERGERE

