



Dossier suivi par Jean-Yves Gacon

Paris, le 15 février 2013

**Avis n° 2013-01 sur la réalisation du projet de construction d'un groupe scolaire porté par la Ville de Mandres-les-Roses.**

**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 – Contexte et contenu du projet**

### **1-1 Contexte et périmètre global**

La commune de Mandres-les-Roses (environ 4 500 habitants, ci-après « la Ville ») souhaite restructurer complètement son groupe scolaire. Celui-ci est actuellement implanté sur deux sites voisins mais séparés par une voie de circulation. Les bâtiments d'enseignement, situés sur l'un des deux sites (Charles de Gaulle) sont vétustes (préfabriqués pour partie). Le restaurant, situé sur l'autre site (Charmilles) et contraignant donc les enfants à traverser la voie de circulation pour s'y rendre et en revenir, est sous-dimensionné (soixante-dix places pour deux-cent trente rationnaires).

Les deux emprises foncières sont la propriété de la Ville.

Le projet consiste à regrouper les locaux d'enseignement sur le site «Charmilles», en construisant à proximité du gymnase présent sur celui-ci de nouvelles salles de classes ainsi qu'un nouveau restaurant. 320 élèves (dont 80 % de demi-pensionnaires) ainsi que 20 enseignants stagiaires devront pouvoir y être accueillis, portant l'effectif total présent simultanément sur site à un maximum de 375 personnes.

La Ville, dont les capacités de maîtrise d'ouvrage sont très limitées, souhaite mettre en œuvre une procédure qui sécurise les délais de réalisation, et qui prenne en compte les coûts futurs de maintenance.

L'ensemble de ces considérations ont conduit la Ville à envisager la réalisation du projet sous forme de contrat de partenariat relevant de l'ordonnance du 17 juin 2004 (ci après CP), en ayant recours à un dialogue compétitif pour sa mise en œuvre.

Le rapport qui fait l'objet du présent avis porte sur l'examen par la Ville de l'opportunité de confier l'ensemble des travaux et une partie de l'exploitation du site à un opérateur privé dans le cadre d'un tel CP.

## **I-2 Contenu du projet**

### **I-2-1 Périmètre immobilier**

Le projet comporte les éléments suivants :

1°) Regroupement dans un bâtiment unique neuf d'environ 1 250 m2 utiles :

- des locaux d'enseignement (12 salles de classe extensibles à 14, une bibliothèque – centre de documentation – salle informatique, des réserves et salles d'archivage),
- des espaces d'accueil (Hall d'accueil, salle polyvalente et sanitaires)
- des locaux administratifs (bureaux et salle des enseignants)
- des locaux de service et de logistique.

2°) Construction d'un restaurant neuf d'environ 270 m2 utiles ;

3°) Construction d'un module « accueil périscolaire » d'environ 175 m2 utiles.

4°) Aménagement des espaces extérieurs (parvis et parking). La liaison avec le gymnase existant devra être aménagée.

Des espaces verts accessibles aux enfants devront être aménagés dans les interstices des bâtiments.

Une contrainte importante de phasage et de délai sera engendrée par le fait que le site des Charmilles devra rester partiellement opérationnel (gymnase et restauration) pendant les travaux, et que le transfert d'activité devra s'opérer pendant les vacances scolaires.

Les travaux préparatoires du site, les terrassements, les démolitions des bâtiments du site des Charmilles et les travaux de VRD propres au site sont inclus dans le périmètre de l'étude.

Par contre la démolition des bâtiments du site « Charles de Gaulle » et la valorisation éventuelle de celui-ci ne rentrent pas dans le champ de l'étude et donc du contrat projeté.

L'enveloppe de l'étude n'intègre pas les équipements informatiques ni les mobiliers. La Ville se réserve la possibilité d'en intégrer certains dans les fiches de programme du futur Programme Architectural et Technique Détaillé (PATD).

Sans qu'un objectif réglementaire autre que la RT 2012 soit ciblé, un accent particulier est mis sur la performance énergétique et environnementale à réaliser.

### **I-2-2 Périmètre d'exploitation-maintenance.**

S'agissant du périmètre d'exploitation-maintenance confié au partenaire privé dans le cadre d'un CP, et rentrant donc dans le cadre de l'évaluation comparative, les choix suivants ont été opérés :

- Le Gros Entretien Renouvellement (GER, niveaux 4 et 5 de la norme X 60-010 et prestations de second-œuvre) et la maintenance technique (niveaux 1 à 3 de la norme) sont inclus dans le périmètre à confier au partenaire privé.
- La Ville se réserve néanmoins la possibilité de conserver certaines opérations courantes de maintenance (par exemple peinture intérieure des locaux) dans un but d'optimisation des coûts et d'organisation.
- La Ville resterait ainsi en charge de :
  - L'entretien des espaces verts
  - Le nettoyage des locaux et espaces extérieurs
  - La gestion des fluides (eau et électricité)
  - La gestion de la restauration collective et l'entretien courant des équipements de cuisine
  - La gestion des déchets
  - Le premier équipement et le renouvellement de l'équipement de cuisine et du mobilier scolaire.

**Observations de la MAPPP :**

*Le projet présenté par la Ville est clairement délimité, et les contraintes auxquelles elle a à faire face, qui ont justifié que soit émise l'hypothèse d'une réalisation de l'opération sous forme de contrat de partenariat, sont exposées avec clarté. La faible taille du projet – en valeur absolue et non pas rapportée à celle de la Ville – exige cependant, dès lors que cette hypothèse serait retenue, une particulière vigilance dans la maîtrise des coûts de mise en œuvre de la procédure. Par ailleurs, le périmètre des tâches confiées à un partenaire privé apparaît raisonnablement dimensionné.*

**I-3 Analyse juridique**

L'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 a créé dans le Code Général des Collectivités Territoriales un chapitre IV intitulé « Les contrats de partenariat ». Ce chapitre comporte un article L.1414-2 ainsi rédigé, dans sa version modifiée par la loi n° 2008-735 du 28 juillet 2008 :

*« II - Les contrats de partenariat ne peuvent être conclus que si, au regard de l'évaluation (préalable), il s'avère :*

*1°) que, 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 ;*

*2°) ou bien que le projet présente un caractère d'urgence...*

*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 ».*

Le critère de l'urgence n'a pas été retenu, à juste titre par la Ville, l'urgence n'étant pas, en l'occurrence, caractérisée.

### **I-3-1 Le recours au critère de la complexité**

La Ville a recouru au critère de complexité.

Le critère de la complexité, tel qu'établi dans l'ordonnance du 17 juin 2004, est une notion transposée de la directive n°2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil européen 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 en effet le recours à une procédure appelée dialogue compétitif dans le cas de projets complexes.

Le rapport estime que le projet paraît bien présenter un caractère de complexité compte tenu des caractéristiques suivantes, de valeur absolue mais également relative :

#### **Complexité d'ordre technique et fonctionnel :**

- Le projet comporte des prestations multiples (démolition, constructions neuves, aménagement paysager). L'hétérogénéité des missions à entreprendre et la nécessaire articulation de celles-ci entre elles constituent un élément de complexité.
- La modularité envisagée (passage futur à quatorze classes) ainsi que l'exigence d'une forte prise en compte de la dimension environnementale (incluant des interrogations sur l'optimisation de la gestion énergétique par recours au solaire thermique – pour l'eau chaude sanitaire – ou au photovoltaïque) avec en particulier la compensation au niveau de l'usage du surcoût associé à la construction d'un bâtiment BBC, sont des éléments forts de complexité qui peuvent utilement trouver des réponses dans le cadre d'un dialogue compétitif.
- Contraintes liées au calendrier : il convient de réduire au maximum les nuisances du projet au regard de la continuité du service public. Ceci impose un phasage rigoureux de l'opération, effectuée en site occupé, et impose en particulier la livraison finale pendant une période de vacances scolaires.

#### **Complexité sur les plans administratifs et financiers :**

- Les moyens humains dont dispose la Ville sont limités : Celle-ci ne dispose pas des moyens de maîtrise d'ouvrage à l'échelle du projet ; la constitution d'une équipe de maîtrise d'ouvrage à titre temporaire aurait un coût élevé et ne serait pas exempte d'aléas. Un mandat de maîtrise d'ouvrage nécessiterait en tout état de cause une mise en concurrence préalable et aurait lui-même un coût.
- La Ville n'est pas dans ces conditions à même de déterminer seule et à l'avance le meilleur montage financier possible, par exemple celui qui permettrait d'optimiser la durée d'amortissement des engagements financiers, que ce soit en financement direct par la Ville ou dans le cadre d'un contrat de partenariat.

L'ensemble de ces contraintes plaide en faveur du recours à un dialogue compétitif, permettant à la Ville de déterminer les solutions optimales sur la base de propositions progressivement affinées par les candidats au cours du dialogue.

Observations de la MAPPP :

*La démonstration de la complexité du projet, en particulier au regard des moyens dont dispose la Ville pour le mettre en œuvre, paraît correctement étayée. Certes le projet est d'ampleur modeste, mais sa taille est à mettre en regard des capacités de maîtrise d'ouvrage très limitées de la Ville, qui a cependant des exigences suffisamment élaborées et complexes pour que le recours au contrat de partenariat et au dialogue compétitif, modalité privilégiée de passation de celui-ci, représente une réponse pertinente au besoin global de la Ville.*

### **I-3-2 Le recours au critère de l'efficacité du projet.**

Le rapport renvoie pour l'essentiel aux données de l'analyse comparative qui suit pour estimer que le critère de l'efficacité tel que décrit par l'article L 1414-2 du CGCT peut à juste titre être retenu pour justifier le recours éventuel au contrat de partenariat.

Observations de la MAPPP :

*Le rapport aurait pu également, pour étayer le recours au critère de l'efficacité, s'appuyer sur différents aspects qualitatifs (souplesse contractuelle, équilibre global) présentés par le contrat de partenariat au regard d'autres modalités de la commande publique. Ces aspects sont en fait développés dans la présentation du schéma CP dans le chapitre suivant du rapport.*

## **II Analyse comparative**

Six montages contractuels ont été étudiés ; quatre d'entre eux ont été écartés.

### **II-1 Présentation des schémas écartés.**

- **Schéma 1 : Convention de délégation de service public (DSP) sous forme de concession.**

Aucun service public n'étant confié à l'opérateur, le recours à la délégation de service public est manifestement inapproprié.

- **Schéma 2 : Bail Emphytéotique Administratif (BEA) assorti d'une convention de mise à disposition.**

Le rapport estime qu'un BEA « intérêt général » (conclu en vue de la réalisation d'une opération d'intérêt général relevant de la compétence de la collectivité) associé à une convention non détachable de mise à disposition au profit de la Ville pourrait être envisagé.

Outre la réalisation des ouvrages, leur conception et/ou leur entretien-maintenance pourrait être confiés à l'opérateur privé.

Le rapport estime cependant que :

- Le décret n° 2011-2065 du 30 décembre 2011 a introduit les articles R1311-1 et R1311-2 au sein du CGCT, qui précisent que les BEA doivent désormais s'adosser à une convention non détachable constituant un marché public, une délégation de service public, un contrat de partenariat ou une concession de travaux publics, ou contenir des clauses présentant les caractéristiques de ces contrats, et que leur

passation doit pour ce qui est de la publicité et de la mise en concurrence obéir aux règles applicables à ceux-ci.

De ce fait le montage BEA + CMD envisagé par la Ville, qui s'apparente à un contrat de partenariat, ne présente plus aucune différence pratique avec celui-ci.

En outre, le BEA n'est éligible au FCTVA que si son coût est inférieur à 10 M€ HT, or le coût du projet, estimé sur une durée de 30 ans, dépasse ce montant (cf ci-après).

En outre, le BEA n'est pas, contrairement au CP, éligible aux subventions auxquelles le projet pourrait prétendre s'il était réalisé en maîtrise d'ouvrage publique.

Le BEA a donc été écarté comme étant inadapté.

- **Schéma 3 : Autorisation d'Occupation Temporaire (AOT).**

Le rapport examine la possibilité de recourir à une AOT conformément à l'article L1311-5 et suivants du CGCT. Il constate que le dispositif d'éligibilité au FCTVA n'a pas été étendu aux AOT locales, ce qui lui ôte toute pertinence au cas d'espèce.

- **Schéma 4 : Concession de travaux.**

La concession de travaux est régie par l'article L 1415-1 et suivants du CGCT. La rémunération du concessionnaire consiste soit dans le droit d'exploiter l'ouvrage, soit dans ce droit assorti d'un prix. Le concessionnaire doit se trouver en risque d'exploitation. Les règles de passation sont proches de celles de la délégation de service public (loi Sapin).

Cependant, l'objet principal doit rester la réalisation de travaux, même si l'opérateur a la charge de certains services dont le service public lui-même.

Le rapport considère ce mécanisme contractuel inadapté, dans la mesure où il n'est pas envisageable de confier au titulaire du contrat l'exploitation de l'ouvrage.

***Observations de la MAPPP :***

***Aucun des quatre schémas évoqués n'est en effet pertinent en l'espèce.***

Deux schémas sont donc retenus :

**Schéma 5 (Schéma de référence) : le recours à des marchés publics dans le cadre d'une maîtrise d'ouvrage publique.**

Ce schéma nécessite à minima la conclusion successive des marchés suivants :

- Marché de maîtrise d'œuvre
- Marché global de travaux comportant très probablement des tranches multiples correspondant aux phases de démolition/construction envisagées ;
- Marché d'entretien maintenance, à renouveler sur la durée.

Le rapport examine la possibilité de recourir à un marché global de Conception-Réalisation-Exploitation- Maintenance (CREM) tel que décrit par l'article 73 du code des marchés. Il constate que le recours à un tel marché, qui doit fixer des objectifs fixés de performance, en particulier dans le domaine énergétique, n'est envisageable, dès lors qu'il comprend la réalisation de travaux neufs qui relèvent de la loi du 12 juillet 1985 (loi MOP), que si les motifs techniques exposés à l'article 37 du code des marchés rendent nécessaire l'association de l'entrepreneur aux études de l'ouvrage. La jurisprudence du Conseil d'Etat est très restrictive dans l'appréciation de cette nécessité.

En l'espèce, ces conditions ne sont pas réunies.

Le rapport estime pourtant que la possibilité de ne pas recourir à un allotissement tel qu'exigé en principe par l'article 10 du code des marchés serait bénéfique pour la Ville, en lui épargnant une partie des tâches, des coûts et des risques d'interface engendrés par celui-ci.

Il considère cependant que cette option n'aurait que peu d'influence sur les conditions de l'évaluation comparative.

• **Schéma 6 : Contrat de partenariat**

Le rapport décrit la bonne adaptation du contrat de partenariat (au sens de l'ordonnance du 17 juin 2004, ci-après CP) à la réalisation du projet tel que l'envisage la Ville : mission globale, transfert de la maîtrise d'ouvrage, contrôle et transfert de risques modulés, garantie sur les délais de livraison, paiement différé, optimisation fiscale (éligibilité au FCTVA), garantie de bonne maintenance sur le long terme.

Le CP porterait sur :

- La conception des ouvrages ;
- La construction des ouvrages ;
- Le financement ;
- Les prestations de GER et de maintenance des équipements.

Le rapport retient donc pour l'évaluation comparative deux schémas :

- Un schéma « de référence » en maîtrise d'ouvrage publique comportant des marchés séparés, désigné ci-après « schéma MOP » ;
- Un schéma relatif à un contrat de partenariat (au sens de l'ordonnance du 17 juin 2004), désigné ci-après « schéma CP ».

- Observations de la MAPPP :

*La MAPPP valide le choix de ces deux schémas au titre de l'évaluation comparative, car ils constituent bien les deux seules options actuellement envisageables pour réaliser un tel projet. Les restrictions apportées au recours au CREM pour une construction neuve du fait de l'assujettissement à la loi MOP font qu'aucune possibilité de « contrat global sans financement » n'est actuellement offerte aux collectivités qui ne peuvent recourir qu'à une maîtrise d'ouvrage classique, peu adaptée aux capacités d'une petite commune. Le rapport aurait pu examiner le recours à un mandat de maîtrise d'ouvrage (à une SEM par exemple) mais celui-ci exige aujourd'hui une mise en concurrence, source de délai et d'aléas supplémentaires.*

## II-2 Eléments de l'analyse comparative

### II-2-1 périmètre physique et fonctionnel et répartition des prestations d'exploitation et de maintenance.

Le périmètre physique comme la répartition des prestations de maintenance et d'exploitation ont été décrits plus haut.

Aucune option comportant la possibilité d'inclure dans le contrat l'offre de prestations par le partenaire privé générant des recettes annexes ou de valorisation n'a été envisagée.

### Observations de la MAPPP

*Le périmètre physique comme le périmètre en matière d'exploitation et de maintenance n'appellent pas d'observations particulières. Le rapport aurait pu s'interroger sur l'inclusion de prestations d'exploitation (en particulier la gestion du restaurant) dans le périmètre du contrat. Mais cette gestion étant actuellement exercée en régie, la Ville devrait alors assumer la responsabilité politique et sociale de l'externalisation de celle-ci, sans certitude sur l'intérêt des offres susceptibles d'être présentées dans le dialogue compétitif, du fait en particulier de la faible dimension des prestations concernées.*

### **II-2-2 Calendriers de référence des deux schémas**

Le calendrier prévisionnel est fondé sur une publication d'AAPC le 1<sup>er</sup> février 2013 (pour le recrutement du maître d'œuvre dans le schéma MOP, pour le dialogue compétitif dans le schéma CP).

Dans le schéma MOP :

- Recrutement de la maîtrise d'oeuvre : 8 mois
- Etudes, recrutement des entreprises, dépôt du PC : 10 mois
- Etudes PRO et Travaux : 14 mois

L'obtention du Permis de construire se fait en partie en temps masqué avant la validation des études PRO.

La réception des ouvrages et leur mise à disposition interviendrait en octobre 2015.

La durée totale avant mise à disposition à compter de l'envoi de l'AAPC pour la MOE est de 2 ans et 8 mois.

Dans le schéma CP :

- Sélection des candidats et envoi du DCE : 2 mois
- Dialogue compétitif, analyse des offres finales et mise au point du contrat : 8 mois
- Etudes, permis de construire et travaux : 18 mois.

La réception des ouvrages et leur mise à disposition interviendrait en juin 2015.

Les travaux proprement dits (de l'ouverture du chantier à la livraison) sont identiques dans les deux schémas (12 mois).

Le schéma CP présente donc un gain de 4 mois par rapport au schéma MOP, et permet surtout, si la date de lancement n'est pas excessivement repoussée, de réaliser les opérations de réception pendant les vacances scolaires d'été ce qui constitue un enjeu important.

Deux durées d'exploitation sont envisagées par le rapport, qui font toutes deux l'objet d'une modélisation pour chacun des deux schémas :

- une durée de 20 ans qui correspond a priori à la durée des emprunts que la Ville est à même de mobiliser directement si le projet est réalisé en maîtrise d'ouvrage publique ;
- une durée de 30 ans qui correspond plus à la durée d'amortissement de l'ouvrage dans le schéma CP.

### Observations de la MAPPP

*Le rapport s'appuie sur des durées de travaux identiques dans les deux schémas : les écarts de dates de livraison sont donc liés aux écarts de durée de procédure. La procédure dans le*



*schéma MOP est considérée comme beaucoup plus longue, du fait des procédures de marchés publics à exécuter de façon séquentielle. Les procédures dans le schéma CP sont courtes (10 mois au total) et sans doute sous-estimées malgré la taille modeste du projet. Les marges existantes devraient permettre néanmoins de réceptionner l'ouvrage avant la rentrée scolaire 2015, ce qui constitue un enjeu important. La durée d'exploitation de 30 ans retenue pour l'un des deux scénarios est peu compatible avec les maturités d'emprunt proposées actuellement dans le cadre de contrats de partenariat de ce type, qui sont nettement plus faibles. C'est donc le scénario « 20 ans » qui constitue l'hypothèse la plus crédible.*

## II-2-3 Evaluation du coût d'investissement

**Le coût des travaux** a fait l'objet d'une estimation détaillée par un cabinet d'architecte. Ces coûts de travaux sont globalement identiques dans les deux schémas, ainsi que les coûts associés : OPC (ordonnancement, pilotage, coordination), contrôle technique, coordination SSI (sécurité incendie), coordination SPS (santé), selon des ratios classiques. Les aléas sont estimés à 4 % dans le schéma MOP et à 2 % dans le schéma CP.

**Les coûts de conception** sont basés sur des ratios de coût de maîtrise d'œuvre égaux à 8 % du coût des travaux dans les deux schémas.

**Les coûts relatifs aux assurances** (dommages ouvrages et tous risques chantiers) et aux garanties sont estimés à 2% du coût des travaux dans les deux schémas.

**Les coûts annexes** : indemnisation des concurrents, frais de gestion et de procédure et du projet, sont précisés et bien pris en compte. Dans la rubrique « autres frais de gestion du projet », des surcoûts propres au schéma CP sont pris en compte : garantie, conseils du preneur, frais de montage et de développement, qui viennent compenser les coûts supérieurs de la maîtrise d'ouvrage publique.

Au total, les coûts hors travaux sont proches dans les deux schémas :

Ils représentent 21 % du coût des travaux dans le schéma MOP, 22 % dans le schéma CP.

Les données relatives aux coûts de réalisation (avant indexation) sont résumées dans le tableau suivant :

(K€ HT 2012)	Schéma MOP	Schéma CP	écart
Travaux *	5 570	5 570	0%
Honoraires (MO, OPC, CT, SSI, SPS)	590	590	0%
Indemnisation des candidats	15	15	0%
Frais de gestion des procédures	246	228	-8%
Autres frais de gestion	334	418	25%
<b>Coût TDC HT</b>	<b>6 756</b>	<b>6 821</b>	<b>1%</b>

\* dont 170 K€ pour la démolition, 4 800 K€ pour les bâtiments, et 600 K€ pour les VRD

L'écart entre les deux schémas est faible à ce stade, puisqu'il ne représente que 1 % du coût TDC HT en faveur du schéma MOP.

### Observations de la MAPPP

*Les coûts des travaux n'appellent pas de commentaires particuliers, étant représentatifs de ce type d'ouvrages (2 800 €/m<sup>2</sup> HT, hors travaux de VRD et démolitions). L'écart entre les autres coûts est représentatif de la spécificité de chacun des schémas. Le montant des indemnités des candidats est faible dans les deux schémas (le nombre de candidats présents si un concours d'architecture est organisé dans le schéma MOP étant susceptible d'être élevé, et les frais engagés pour les études par les candidats dans le schéma CP étant probablement très supérieurs à la somme retenue pour l'indemnisation). Aucun coût de « promotion immobilière » n'a été retenu dans le schéma CP, ce qui peut se justifier par la taille modeste du projet, qui peut être pris en charge par une entreprise générale sans intermédiaire.*

L'hypothèse retenue pour l'indexation des coûts de construction est de 2,9 % par an (indice BT 01). Pour les coûts de conception, d'assistance, de contrôle et de frais divers un taux moyen d'indexation de 2,0 % a été retenu.

#### **II-2-4 Coûts de maintenance et d'exploitation technique.**

Les périmètres du GER et de la maintenance inclus dans l'évaluation ont été évoqués plus haut. Les coûts de GER de niveau 4 et 5 comme ceux de maintenance de niveau 1 à 3 (norme NFX 60-010), sont considérés à ce stade (avant prise en compte des risques) comme identiques dans les deux schémas.

Ils sont présentés de façon très détaillée en annexe du rapport et sont résumés dans le tableau suivant :

(K€ HT/an valeur 2012)	Schéma MOP	Schéma CP	Base/travaux
GER (base 30 ans)	17	17	
Entretien - maintenance	35	35	0,30%
Gestion administrative	8	8	0,15%
<b>Total maintenance exploitation HT</b>	<b>60</b>	<b>60</b>	

Taux d'indexation retenus :

GER : 2,7 % par an (indice BT 50 « rénovation –entretien »)

Entretien – maintenance : 1,4 % par an (indice FSD)

Gestion administrative : 2,03 % par an (indice ING).

Soit une indexation moyenne de 2,23 % pour l'ensemble des charges d'exploitation.

#### **II-2-5 Subventions.**

Le projet ne bénéficie à ce stade d'aucune subvention garantie. La Ville estime cependant qu'une subvention en provenance de la Région Ile de France d'un montant de 750 k€ est envisageable, et a été intégrée à la modélisation financière. Ce montant est conforme à la norme fixée par la Région pour ce type de projet.

Le rapport estime que la Région ne peut conditionner le versement de cette subvention au choix du mode de contractualisation, et l'écarter au motif que le projet ne sera pas réalisé en maîtrise d'ouvrage publique.

Le rapport avance comme arguments l'absence de disposition de ce type dans le guide des subventions de la Région et les dispositions de l'article 25-1 de l'ordonnance du 17 juin

2004 relatives à la neutralité du recours au contrat de partenariat au regard de l'octroi de subventions au projet concerné.

Le rapport estime par ailleurs que cette subvention n'a pas à être assujettie à la TVA.

***Observation de la MAPPP :***

*Les arguments mis en avant par le rapport pour estimer que le projet est éligible à la subvention de la Région sont recevables ; néanmoins, comme le rapport le constate par ailleurs, il n'existe aucune interdiction pour une collectivité à moduler les subventions qu'elle verse à une autre en fonction du schéma juridique retenu pour la réalisation du projet concerné. Le versement de la subvention de 750 k€ par la Région reste donc à confirmer, et il aurait été préférable de ne pas l'inclure dans la modélisation financière.*

**II-2-6 Apport de la Ville.**

Le rapport prend en compte pour la modélisation financière un apport direct (participation de la Ville sur ses fonds propres) de un million d'euros. Cet apport est considéré comme net de tout coût de financement, et intervient de façon quasi identique pendant la période de construction, réduisant au même titre que la subvention de la Région le besoin de financement long terme.

**II-2-7 Aspects fiscaux des deux schémas.**

Le rapport se conforme à l'ordonnance du 17 juin 2004 en présentant des résultats HT. Il n'en présente pas moins une analyse comparative des deux schémas sur le plan fiscal, en particulier au regard de la TVA.

**Assujettissement à la TVA.**

La Ville ne récupère pas la TVA acquittée en MOP comme en CP sur l'ensemble des coûts, (à l'exception des frais financiers générés par les emprunts réalisés directement par la Ville dans le schéma MOP), mais elle bénéficie du FCTVA au taux de 15,482 %, ce qui lui permet de récupérer environ 80 % de la TVA décaissée sur l'investissement (hors frais financiers).

Le rapport estime que le remboursement de la TVA s'effectue en 6 mois pour l'opérateur privé dans le schéma CP, alors que le délai de versement du FCTVA est estimé à deux ans.

***Observation de la MAPPP :***

*Le rapport décrit bien les différences entre les deux schémas relatives au traitement de la TVA. L'impact sur le montant à financer long terme est cependant limité à l'écart entre le remboursement intégral de la TVA au profit du partenaire privé à l'issue de la phase de construction (via la procédure de livraison à soi-même) dans le schéma CP et le montant du FCTVA versé à l'issue de la réalisation dans le schéma MOP (sans tenir compte apparemment des décalages de calendrier de récupération évoqués plus haut).*

**Autres taxes.**

En phase de construction comme en phase d'exploitation, le rapport considère le traitement fiscal identique dans les deux schémas.

Dans le schéma CP, les diverses taxes (publicité foncière, TLE et taxes annexes, TPF, CET...) sont considérées comme refacturées à l'euro l'euro par le partenaire privé.

S'agissant de la Taxe foncière sur les propriétés bâties, le groupe scolaire, non productif de revenus, en serait exempté. L'ISS, la CET et l'IFA n'ont pas été modélisés.

Dans le schéma CP, le partenaire privé, via le mécanisme de livraison à soi-même, ne porte la TVA en période de construction que sur une durée courte (trois mois). Il n'en va pas de même dans le schéma MOP, le projet n'étant que partiellement assujéti à la TVA.

## **II-2-8 Hypothèses relatives aux coûts de financement.**

### Schéma MOP.

Hors apport de la Ville et subvention, le financement est assuré par :

Une tranche de dette (crédit relais) couvrant la période de construction, faisant l'objet d'un remboursement in fine à la date de livraison.

Taux : Euribor 6 mois + swap 2ans (valeur septembre 2012) : 1,03 %

Marge : 200 bp

Taux global : 3,03 %

Un emprunt long terme également basé sur Euribor 6 mois + swap, mais avec des marges beaucoup plus importantes.

Le rapport comporte deux scénarios, un montage 20 ans et un montage 30 ans.

Taux 20 ans : 2,71 % - Marge 20 ans : 253 bp – taux global : 5,24 %

Taux 30 ans : 2,80 % - Marge 30 ans : 260 bp – taux global : 5,40 %

Les marges élevées retenues sont considérées comme représentatives des difficultés qu'une petite commune rencontre pour obtenir un financement sur une durée longue dans les conditions actuelles.

### Schéma CP

Sans préjuger de la forme du montage (financement de projet classique, crédit-bail ou corporate), le financement prend en compte un apport de fonds propres représentant 10 % du besoin de financement initial.

Le TRI retenu pour la rémunération de ces fonds propres est de 8 %

Un emprunt court terme couvre la phase de réalisation, dans les conditions suivantes :

Taux : Euribor 6 mois + swap 2ans (valeur septembre 2012) : 1,03 %

Marge : 175 bp

Taux global : 2,78 %

Un emprunt long terme pour le refinancement après livraison, sur la durée résiduelle du contrat, toujours selon deux scénarios (20 ans et 30 ans) :

Taux 20 ans : 2,71 % - Marge 20 ans : 240 bp – taux global : 5,11 %

Taux 30 ans : 2,80 % - Marge 30 ans : 250 bp – taux global : 5,30 %

Le taux moyen pondéré du financement (incluant la rémunération des fonds propres) s'établit ainsi à :

Taux 20 ans : 5,31 % - Taux 30 ans : 5,57 %.

Le rapport ne retient pas l'hypothèse d'une cession de créance « Dailly » car il estime que le coût de mise en place (conseils en particulier) serait excessif au regard de la modestie du montant concerné.

Le rapport décrit, sans le chiffrer, le mécanisme du financement par crédit-bail via une société spécialisée.

Il estime utile dans tous les cas de figure que le contrat comporte l'octroi de droits réels au titulaire dans le cadre de l'AOT propre au contrat, celui-ci étant nécessaire dans l'hypothèse d'un crédit-bail et jugée utile dans le cas d'un financement bancaire classique. C'est de cette façon que le rapport justifie en particulier l'écart des marges défavorable à un emprunt direct par la Ville.

**Observation de la MAPPP :**

*Les hypothèses retenues par le rapport aboutissent à des ordres de grandeur recevables pour les différents schémas et scénario. Néanmoins, elles appellent les remarques suivantes : La modélisation du financement court-terme est simplifiée : il n'est pas fait mention de crédit-relais TVA, l'apport des fonds propres se fait ab-initio, sans le recours usuel à un crédit relais, et avec un niveau retenu pour le TRI très optimiste à 8%.*

*Mais surtout, l'écart des marges en défaveur du schéma MOP est lié à l'avantage supposé en termes de garanties qu'apporterait le transfert de droits réels, censé faciliter l'accès au crédit pour le partenaire privé, alors que la Ville ne serait pas en mesure d'apporter de garantie équivalente pour ses propres emprunts.*

*Cette analyse ne tient pas compte du fait que le bâtiment étant affecté au service public, et donc inaliénable, la prise d'hypothèque éventuelle n'a qu'une valeur virtuelle.*

*Par contre, le transfert de droits réels est nécessaire en cas de crédit-bail.*

*Les écarts de marges présentés par le rapport sont donc discutables.*

*Cependant, l'ordre de grandeur de ces marges est globalement réaliste, et le handicap indu assigné au schéma MOP évoqué ci-dessus est approximativement compensé par l'absence de recours à une cession Dailly dans le schéma CP. Sous ces réserves, le résultat de la modélisation financière des deux schémas devrait être crédible.*

*Aucun « coussin de maturité » n'a été envisagé à ce stade par la modélisation.*

**II-2-9 Assiette de financement.**

L'assiette du financement long terme (avant risques) est présentée dans le tableau suivant :

K€ HT courants – base 2012	Schéma MOP	Schéma CP	écart
Montant à financer HT *	7 264	7 266	
% d'évolution / coût TDC	8%	7%	
Montant à financer après imputation et déduction de la TVA et du FCTVA	7 657	7266	- 5%
<b>Montant assiette financement long terme après déduction de la subvention et de l'apport Ville, et intégration des coûts de préfinancement – hors fonds propres</b>	<b>5 514</b>	<b>4 790</b>	<b>- 13 %</b>

\*incluant les révisions de prix

## II-2-10 Actualisation

Le taux d'actualisation retenu pour calculer les Valeurs Actuelles Nettes des coûts (VAN) en € 2012 est identique au taux de financement long terme dans le schéma MOP soit 5,24 % dans le schéma 20 ans et 5,40 % dans le schéma 30 ans.

*Observation de la MAPPP : Ce taux est conforme à la méthodologie préconisée par la MAPPP et aboutit en principe à neutraliser le choix effectué pour le financement long terme du schéma MOP.*

## II -3 Résultat en valeur actualisée nette des coûts (VAN) pour chacun des schémas (avant prise en compte des risques).

*Observation de la MAPPP :*  
*Le rapport effectue une comparaison des VAN prenant en compte la TVA. Une comparaison HT, strictement conforme aux préconisations de l'ordonnance, est très difficile à mettre en œuvre et introduit une distorsion dans la comparaison entre les deux schémas par rapport à une approche TTC qui est celle qui intéresse principalement la Ville.*

Le calcul est fait sans recalage de calendrier, ce qui n'a qu'une incidence modeste sur la comparaison du fait du faible écart entre les dates de livraison.

Les résultats (avant risques) sont présentés dans le tableau suivant :

Montants en k€ après prise en compte de la TVA	Coût annuel invest. MOP: Annuités bancaires CP : Loyers immobiliers	écart CP / MOP	VAN totale pour la Ville	écart CP / MOP
MOP 20 ans - avant risques	464	17%	5 311	7%
CP 20 ans - avant risques	542		5 685	
MOP 30 ans - avant risques	376	20%	5 327	9%
CP 30 ans - avant risques	452		5 786	
écart MOP 30 ans / 20 ans		-19%		0%
écart CP 30 ans / 20 ans		-17%		2%

Le loyer moyen en euros 2020 dans le schéma CP – scénario 30 ans - est égal à 548 k€ TTC, dont 452 K€ pour le loyer financier et 96 K€ pour le loyer maintenance exploitation.

*Observation de la MAPPP :*  
*Les résultats font apparaître un écart en défaveur du schéma CP prévisible, du fait du coût global plus élevé du financement de ce schéma. La comparaison entre les scénarios 20ans et 30 ans est intéressante : elle montre l'avantage du scénario 30 ans, qui pour un faible écart de VAN faible ou même nul pour le schéma MOP comporte logiquement des remboursements annuels beaucoup plus faibles. Cependant le scénario 30 ans est sujet à caution dans l'environnement financier actuel, des prêts d'une telle maturité étant difficiles à*



*obtenir dans les conditions actuelles de marché. Le rapport effectue une comparaison des VAN prenant en compte la TVA. Une comparaison HT, strictement conforme aux préconisations de l'ordonnance, est très difficile à mettre en œuvre et introduit une distorsion dans la comparaison entre les deux schémas par rapport à une approche TTC qui est celle qui intéresse principalement la Ville. La non prise en compte à ce stade de l'écart - limité - de calendrier joue en outre en défaveur du schéma CP.*

#### II-4 Prise en compte des risques.

La valorisation des risques est effectuée de la façon suivante :

Le rapport utilise une méthode simple mais relativement fiable pour quantifier les risques supportés par la personne publique dans chacun des deux schémas.

- pour les risques « monétisables », une estimation sous forme d'un pourcentage d'une assiette de base, obtenu par la sommation des produit de l'impact du risque par sa probabilité d'occurrence à ce niveau, s'exprimant finalement :
  - soit sous la forme d'un coût s'imputant sur le montant à financer (risque sur l'investissement) ;
  - soit sous la forme d'un coût s'imputant sur le montant des coûts d'entretien et de maintenance (risque sur l'exploitation).

- Les risques de retard sont monétisés par intégration aux surcoûts liés au dépassement de l'enveloppe initiale du projet (étant considéré que ce surcoût sera porté essentiellement par l'opérateur privé).

Les risques retenus sont, pour le schéma MOP comme pour le schéma CP :

##### Coûts de réalisation

- Interface conception/construction
- Chantier en site occupé
- Non maîtrise du calendrier et dépassement de l'enveloppe initiale

##### Coûts en phase d'exploitation

- Risque d'ajustement à la baisse des coûts d'entretien - maintenance
- Gros entretien et renouvellement

Les assiettes des pourcentages sont respectivement le coût d'investissement, le coût global de maintenance et le coût de GER.

Les résultats sont synthétisés dans le tableau suivant :

##### Synthèse hypothèses risques

	MOP	CP
Pourcentage de surcoût applicable aux coûts de réalisation	18%	3%
	MOP	CP
Pourcentage de surcoût applicable aux coûts de GER	19%	4%
Pourcentage de baisse de coût applicable aux coûts d'entretien-maintenance	-7%	-2%

**Observation de la MAPPP :**

La méthodologie mise en œuvre par le rapport est simple et classique ; elle est sans doute suffisante pour un projet de cette taille. On peut cependant regretter qu'une matrice des risques détaillée – utile comme guide dans le cadre d'un dialogue compétitif - n'ait pas été élaborée. De même, on peut regretter que le risque de délai n'ait été traité qu'indirectement, alors qu'il s'agit d'un enjeu majeur pour la Ville. Les écarts entre les deux schémas sont comparables (15 %) pour les coûts de réalisation et pour les coûts de GER. L'existence d'un pourcentage de « baisse des coûts » d'entretien maintenance dans le schéma CP nécessite une explication : le rapport formule en fait l'hypothèse d'une offre insuffisamment élevée (ne correspondant pas à la réalité des coûts) lors du dialogue compétitif, compensée par une survalorisation des coûts de GER.

**II -5 Résultat en valeur actualisée nette des coûts (VAN) pour chacun des schémas (avant prise en compte des risques).**

Montants en k€ après prise en compte de la TVA	Coût annuel invest. MOP: Annuités bancaires CP : Loyers Immobiliers	écart CP / MOP	VAN totale pour la Ville	écart CP / MOP
MOP 20 ans - après risques	555	1%	6 316	-7%
CP 20 ans - après risques	561		5 881	
MOP 30 ans - après risques	450	4%	6 336	-5%
CP 30 ans - après risques	468		5 989	
écart MOP 30ans / 20ans	-19%		0%	
écart CP 30ans / 20ans	-17%		2%	

L'écart entre les VAN bascule en faveur du schéma CP, avec un avantage de 7 % dans le scénario 20 ans et de 5 % dans le scénario 30 ans.

Comme le montre le tableau, si le coût annuel du schéma CP reste légèrement supérieur (surtout dans le scénario 30 ans) c'est la valorisation des risques de maintenance – exploitation qui fait basculer la comparaison des VAN à l'avantage du schéma CP.

Le loyer moyen en euros 2020 dans le schéma CP – scénario 30 ans - est égal à 583 k€ TTC, dont 468 K€ pour le loyer financier et 115 K€ pour le loyer maintenance exploitation.

**Observation de la MAPPP :**

L'évolution totale de la VAN du schéma MOP après prise en compte des risques est de 20 % environ, (scénario 30 ans) celle du schéma CP de 3,5 %. Ce constat appelle deux commentaires :

La valorisation des risques dans le schéma CP traduit tout à la fois le transfert effectif de risques au partenaire privé et la capacité de celui-ci à les réduire et à les mutualiser et donc à répercuter dans son prix un surcoût limité représentant la « prime de risque » qu'il va faire payer à la personne publique.



*Le « coût du risque » est relativement élevé dans le schéma MOP, ce qui peut être justifié par la capacité limitée de la Ville à maîtriser tous les paramètres de la maîtrise d'ouvrage d'un tel chantier.*

*Le réalisme du schéma CP est conditionné avant tout par la robustesse des hypothèses relatives au financement, et à l'obtention de la subvention de la Région Ile de France.*

*On peut déplorer que des tests de robustesse et de sensibilité n'aient pas été réalisés pour renforcer la crédibilité de la démonstration.*

*La personne publique devra, pour atteindre les objectifs de maîtrise des coûts nécessaires pour confirmer la validation du schéma CP, mener le dialogue compétitif de façon rigoureuse et dans des conditions suffisamment concurrentielles.*

## **II-7 Evaluation qualitative.**

Le rapport présente enfin une évaluation qualitative détaillée des deux schémas, qui met bien en valeur les différences d'approche des deux schémas et leurs caractéristiques respectives.

\*\*\*\*\*

### **III. SYNTHESE DE L'AVIS**

**La pertinence juridique du recours au contrat de partenariat est établie au titre de la complexité technique, juridique et financière ainsi qu'au titre de l'efficience économique.**

**L'analyse comparative a été menée globalement de façon satisfaisante, le schéma « maîtrise d'ouvrage publique » constituant une alternative de référence appropriée pour la réalisation du projet.**

**Cette analyse montre que le contrat de partenariat est préférable au schéma de référence en termes de délais, dès avant la prise en compte des risques. La prise en compte de ceux-ci fait apparaître, en termes de coût global actualisé, un net avantage au profit du schéma contrat de partenariat. En outre, les critères qualitatifs renforcent l'intérêt du contrat de partenariat.**

**Le scénario «30 ans » est le plus intéressant en termes de VAN ; sa mise en œuvre dépend cependant de la capacité du marché financier à répondre pour une maturité d'emprunt d'une telle durée.**

**La Mission d'appui remarque cependant que la non-obtention de la subvention attendue de la Région est un élément qui pourrait s'avérer discriminant.**

**La Mission d'appui :**

- **Recommande d'examiner la possibilité de recourir à une cession de créance « Dailly » postérieurement à la livraison de l'ouvrage, afin d'optimiser le coût du financement ;**
- **Recommande de laisser ouverte la possibilité d'une durée d'exploitation réduite à 20 ans, plus conforme aux offres actuelles du marché du financement ;**
- **conseille de surveiller l'évolution de l'écart de taux entre financements privé et public pour s'assurer, avant la conclusion du contrat de partenariat, que le recours à cette formule contractuelle reste financièrement intéressant ;**
- **recommande de veiller, durant le dialogue compétitif, à prévoir les dispositions contractuelles permettant de gérer au mieux la survenance d'éventuels recours ;**
- **recommande de porter également attention aux clauses du contrat relatives aux possibilités d'évolution et d'adaptation des ouvrages, en fonction de l'évolution de la demande.**

**Sous ces observations, la Mission d'appui aux Partenariats Public-Privé émet un avis favorable au choix du contrat de partenariat pour la réalisation du projet de groupe scolaire porté par la Ville de Mandres-les-Roses.**

Le Directeur de la Mission d'appui

François Bergère

