

Paris, le 10 avril 2013

Le Directeur

Dossier suivi par Robert STAKOWSKI

Avis n°2013-03
sur le projet de modernisation de l'éclairage public
de la ville de Guérande (Loire-Atlantique)

Préambule: cet avis est rendu en application des dispositions de l'article L1414-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Il n'apprécie pas l'incidence de la signature du contrat de partenariat sur les finances de la collectivité territoriale, et n'aborde pas non plus la question de la disponibilité des crédits.

*
* *

1. Présentation du projet

1.1. Le porteur du projet, le besoin

Cité médiévale de Loire-Atlantique, la ville de Guérande («Guérande» ou la «Ville») s'attache à développer son attractivité tant pour le tourisme que pour la qualité de la vie des résidents fixes (caractéristique qui est ressentie comme un levier pour attirer des activités¹). Dans ce cadre, elle recherche une modernisation complète de son éclairage public.

1.2. Situation actuelle, contexte

Pour orienter ses décisions, la Ville a fait réaliser une étude qui a fait apparaître le mauvais état et la vétusté des installations et matériels actuels, la non-efficacité des sources lumineuses à certains endroits et la pollution lumineuse à d'autres, dans un contexte où sont recherchés la mise en valeur du patrimoine et le renforcement de l'identité de la Ville par les illuminations festives en fin d'année.

Suite à cette étude, la Ville a non seulement décidé de reconstruire son éclairage public, mais de revoir en profondeur son mode de gestion. Cette gestion s'appuie jusqu'ici sur le Syndicat

¹ Comme en témoigne l'existence de trois zones d'activités sur le territoire de la Ville: Villejames (à proximité immédiate), les Salines (dans la direction de La Baule) et Kerbiniou (dans la direction de Bréhadour). A noter que le projet ne concerne pas la gestion de l'éclairage public dans ces zones d'activité.

d'Energie de Loire-Atlantique pour les développements et les travaux, et sur des entreprises sélectionnées ponctuellement Elle s'appuie aussi sur des engagements de courte durée pour la maintenance régulière, les interventions urgentes de dépannage et pour la pose et dépose de dispositifs pour les illuminations festives.

1.3. Le besoin et le périmètre du projet

La Ville a pris conscience du mauvais état de l'ensemble des installations d'éclairage public et surtout, du décalage entre celui-ci et l'objectif de poursuite du développement par le caractère de ville agréable à vivre et la mise en valeur de son patrimoine. Elle souhaite par ailleurs s'engager dans une politique de développement durable par la maîtrise des consommations et la modulation du niveau de lumière suivant l'endroit (et éventuellement suivant le moment). Ainsi, le projet portera sur:

- la mise en place dans un délai court d'un éclairage public moderne performant et homogène (remplacement de l'essentiel des 3180 candélabres actuels),
- la rénovation et la mise en sécurité électrique et mécanique de l'ensemble des installations existantes,
- un important volet de mise en valeur du patrimoine par la lumière avec création d'une «identité nocturne» de la Ville par la lumière (un «Plan Lumière» a été l'un des résultats de l'étude précitée), et ceci au travers de l'utilisation de la technologie LED, peu consommatrice d'énergie (650 points à LED, à passer à 950),
- la mise en œuvre d'une politique de maintenance courante (basée sur la prévention) et de maintenance curative efficaces avec engagement de performance et de résultat,
- la mise en place d'une gestion par anticipation des évolutions, la prestation demandée aux entreprises n'étant plus seulement de réaliser des travaux mais de proposer de nouveaux services (exemple: signalisation numérique) ou de nouvelles utilisations des installations existantes,
- la mise en œuvre d'une politique de gestion énergétique visant à maîtriser les consommations énergétiques tout en fournissant une meilleure qualité de l'éclairage.

1.4. Orientation de la Ville pour la réalisation de son projet

La Ville n'entend pas modifier sa stratégie. Ses services techniques sont équipés de quatre ingénieurs et techniciens polyvalents formés aux techniques urbaines générales, aux compétences très centrées sur les problèmes de voirie, assainissement, bâtiments en général, mais pas sur des problématiques de réseaux.

Pour les questions d'éclairage public, les observations réalisées par les conseils ont permis de parvenir aux chiffres suivants quant aux ressources humaines à affecter:

- 1 cadre A à 5% de son temps pour la, gestion en général,

- 1 agent de catégorie B pour le suivi technique des marchés de maintenance et pour les relations avec le Syndicat de l'Electricité de Loire-Atlantique à 20% de son temps,
- 1 agent de catégorie B pour le suivi financier à 5% de son temps,
- 1 agent de la catégorie C pour le secrétariat à 10% de son temps.

Du fait de la nature du projet qui correspond non seulement à un objectif de rénovation, mais aussi à un objectif de responsabilisation en profondeur des entreprises et d'adhésion aux objectifs de la Ville, celle-ci privilégie la piste du contrat de partenariat («CP»), considérant qu'elle pourrait tirer le meilleur parti d'une opération globale en termes de maîtrise des délais et intégrant le financement.

2. Analyse juridique

2.1. Choix du critère

Critère du bilan le plus favorable

La Ville est fondée à justifier le recours au CP si celui-ci présente un bilan favorable entre avantages et inconvénients par rapport aux autres modes de la commande publique. Ce critère renvoie donc à l'analyse comparative (*cf.* §3 ci-dessous). Au vu des résultats obtenus, la Ville souhaite justifier le choix du CP à travers ce critère.

Critère de la complexité

Au cas d'espèce, la Ville considère que le projet présente des éléments incontestables de complexité.

Tout d'abord, les missions que la Ville entend confier à un tiers sont multiples et hétérogènes.

En l'espèce, la Commune met en avant plusieurs facteurs de complexité technique qui constituent selon elle autant de contraintes objectives.

- La Commune ne dispose pas d'agents suffisamment compétents (puisque notamment elle fait appel au Syndicat d'Energie de Loire-Atlantique) pour le domaine de l'éclairage public.
- Le contexte urbain de l'opération (ruelles étroites, circulation impossible à interrompre du fait des commerces...) entraîne d'importantes contraintes techniques de réalisation, notamment en ce qui concerne la gêne pour la circulation en période de chantier.
- Pour chaque segment de voirie, les délais de réalisation doivent être les plus courts possibles non seulement pour les raisons évoquées précédemment, ce qui permet aussi de bénéficier des économies d'énergie envisagées au plus vite.
- La multiplicité et l'hétérogénéité des missions nécessitent une grande souplesse d'adaptation et une importante capacité de réactivité (auxquelles la gestion par le privé est mieux à même de répondre).
- Même avec le concours d'un maître d'œuvre, la Ville ne dispose pas de la capacité à juger de l'intérêt comparatif des solutions à retenir ou du caractère approprié des différentes technologies concurrentes. Ce n'est que dans le cadre d'un dialogue compétitif orienté vers

les besoins de service à satisfaire que celle-ci pourra définir au mieux ses besoins et la distribution optimale des risques.

- Le lien entre la conception du réseau, la réalisation des ouvrages et leur exploitation compte tenu des objectifs de performance n'est pas maîtrisé par la Ville. Sur ce point, elle s'estime incapable de prévoir les modalités d'adaptation des installations dans la durée, l'impact de nouveaux modes de gestion, notamment en matière de risques résiduels.
- Au regard de ses ambitions pour le projet, la Ville n'a pas les compétences pour déterminer ni maintenant ni ultérieurement une stratégie pour le recours aux innovations techniques (elle ne dispose pas de cellule de veille technologique lui permettant d'évaluer les mérites comparés d'une solution par rapport à une autre et encore moins d'imaginer le temps au bout duquel une telle comparaison pourrait changer de sens).

Dans ces conditions, la Ville s'estime dans l'incapacité de spécifier seule et à l'avance les moyens techniques à utiliser pour réaliser une solution prescrite ou à identifier, parmi plusieurs solutions possibles, celle qui est la plus à même de répondre à ses besoins.

Ensuite et accessoirement, compte tenu du caractère multiforme du projet, la Ville fait face à des difficultés d'ordre juridique et financier.

- Le Ville n'est que très rarement confrontée à des projets d'investissement dont le montant avoisine ou dépasse 5 M€; ceci fait que le projet présente un caractère inhabituel pour elle.
- Les interfaces juridiques entre le projet et l'existant (tant en matière d'éclairage public à conserver, qu'en ce qui concerne la fourniture d'électricité) sont nombreuses, et logiquement le souhait de la Ville est de rechercher la solution la plus simple.
- L'optimisation du montage juridique et financier dans la durée, pour l'ensemble des tâches y compris d'exploitation, renvoie à des compétences dont la Ville ne dispose pas.
- L'obtention des engagements de performance implique une réflexion sur un partage de risque optimal entre les entreprises et la Ville, ce qui constitue pour elle un aspect innovant, donc inhabituel.
- Plus particulièrement, l'objectif de développement durable, à travers l'aspect de performance énergétique, exige la mise en place de modalités contractuelles pour lesquelles la Ville n'a ni expérience ni savoir-faire.

Globalement, la Ville ne s'estime pas en mesure, seule et à l'avance, de faire face à l'ensemble des contraintes du projet. **Ainsi, le projet soumis à la MAPPP lui paraît-il présenter le caractère de complexité tel que l'exige l'article L 1414-2 du CGCT.**

Critère de l'urgence.

Non retenu au vu du contexte.

Observations de la MAPPP

La MAPPP prend acte du recours simultané aux deux critères de l'efficacité économique – dont la démonstration est logiquement renvoyée à l'analyse comparative– et de la complexité.

La démonstration de la complexité permettra en tout état de cause de justifier le recours à un dialogue compétitif en ce qui concerne la procédure d'attribution.

3. Analyse comparative

3.1 Examen des schémas alternatifs au contrat de partenariat

3.1.1 Concession de service public (art. L1411-1 du CGCT)

Inapproprié classiquement pour les opérations portant sur de l'éclairage public.

3.1.2 BEA et AOT

Inapproprié classiquement pour l'éclairage public. L'objectif du contrat ne comprend pas la mise à disposition d'un terrain à des fins de construction d'un immeuble².

3.1.3 Société publique locale («SPL»)

Inapproprié car nécessite un projet commun à deux collectivités au moins³.

3.1.4 Le marché public global («CREM» et «REM»)

Le Code des Marchés Publics ("CMP") prévoit le marché global de conception-réalisation, et désormais le marché global de réalisation exploitation maintenance (deux formes possibles: «CREM» ou «REM» selon que la conception fait ou ne fait pas partie du périmètre de l'opération, articles 73-I et II)⁴. Mais les deux formes ne permettent pas d'associer fortement le résultat de l'exploitation (ici l'exploitation technique) à la qualité des tâches réalisées en amont, plus particulièrement la conception et donc de motiver complètement l'entreprise au plan financier.

En pratique, il n'y a pas transfert de maîtrise d'ouvrage et à la réception de l'ouvrage, l'entreprise privée n'endosse pas de vraie responsabilité sur son intervention en amont, excepté, tout au plus, dans les cas où l'objet principal du contrat serait la performance énergétique⁵, ce qui n'est pas le cas ici (même si on retrouve cette préoccupation dans le projet). Ainsi, de tels montages ne permettent pas à la personne publique d'espérer une qualité de service comparable à celle qui peut être obtenue à travers un contrat de partenariat.

En outre, le CREM ne s'applique qu'à des travaux concernant des ouvrages existants dans le cadre d'objectifs de performance énergétique, ou à des constructions neuves quand un motif d'ordre technique le justifie (dans l'esprit de ce qui est prévu pour le marché de construction réalisation). Autrement dit, au cas d'espèce, la Ville ne peut pas envisager un CREM.

Resterait donc le REM. L'esprit de celui-ci consiste donc à faire assurer la maintenance et l'exploitation d'un ouvrage par l'entreprise qui en a préalablement assuré la construction ou la

² En outre, le projet porte sur des ouvrages qui correspondent au domaine public routier ou piétonnier, domaine par définition dans le champ d'application de la contravention de voirie.

³ A noter que si la SPL n'est pas soumise à une mise en concurrence, elle doit faire appel à la concurrence pour sélectionner ses propres fournisseurs.

⁴ De son côté, la Loi de 1985 sur la maîtrise d'ouvrage publique («Loi MOP») a adapté le marché de Conception Réalisation pour prévoir le CREM quand l'opération porte sur des constructions de bâtiment, ce qui n'est pas l'objet de la présente opération. Dans un tel cas, la procédure de passation est obligatoirement l'appel d'offres et non pas le dialogue compétitif.

⁵ A noter de toute façon que dans ce cas, le marché global ne permettrait ni d'intégrer des prestations nécessaires à la personne publique pour remplir ses missions de service public, ni d'intégrer des recettes de valorisation... Il en résulterait potentiellement plusieurs contrats ce qui s'oppose à la notion d'opération globale.

modification. Il en résulte que le périmètre de la maintenance ne peut concerner que des ouvrages qui ont été déjà construits ou modifiés. La possibilité de reprise immédiate du parc existant pour en assurer la maintenance, qui est permise en contrat de partenariat, n'est ainsi pas possible dans le cadre d'un REM. En outre, pour des raisons pratiques, la durée de la maintenance – exploitation dans le cas d'un REM semble limitée à 10 ans d'après les recommandations du Ministère des Finances.

Aux fins de l'évaluation, la Ville a donc admis qu'elle pourrait à la rigueur accepter d'envisager un montage en REM, mais en le complétant d'un certain nombre de marchés publics habituels de conception et maintenance (*cf. infra*), non sans souligner que la dispersion qui en résulte ne va pas dans le sens de sa stratégie.

3.1.5 Marché public et maîtrise d'ouvrage publique

Pour la construction

La Ville classiquement pourrait s'engager dans la passation de marchés publics dans le cadre habituel d'une maîtrise d'ouvrage publique, ce qui l'amènerait au minimum à passer un marché de maîtrise d'œuvre et un ou plusieurs marchés publics de travaux.

La dévolution du ou des marchés de travaux est organisée selon l'une des procédures de passation prévues par le Code des Marchés Publics, généralement l'appel d'offres ouvert ou restreint, et effectuée soit sur la base de lots séparés (allotissement) soit globalement (en «entreprise générale»). Compte tenu de la nature du projet, les conseils pensent qu'il s'agirait de marchés séparés.

Pour l'exploitation-maintenance

Il est possible d'intégrer la maintenance à un marché de travaux sous réserve de conformité aux usages en matière de durée (classiquement, limitation recommandée à 5 ans au maximum). Dans la logique d'allotissement maximum, le marché de travaux ne peut pas comprendre la maintenance des installations et équipements qui n'ont pas encore fait l'objet de travaux; la Ville a supposé que les arrangements actuels sont prolongés jusqu'à la fin des travaux. L'exploitation-maintenance peut être soit prise en charge par la personne publique elle-même (formule de régie), soit confiée à un prestataire de services dans le cadre d'un ou plusieurs marchés publics successifs (classiquement pour des périodes de 5 ans).

Synthèse entre CMP classique et REM pour la Ville

Il est certes possible d'imaginer un schéma de réalisation classique grâce à un ensemble de marchés publics comprenant un ou plusieurs marchés d'étude et de maîtrise d'œuvre (à conclure en amont), plusieurs marchés de construction et /ou de fournitures, une formule de marchés successifs pour l'exploitation technique et la maintenance lourde. Mais l'usage d'un REM unique pour l'ensemble des travaux, puis pour la maintenance simplifie le montage, ce marché unique étant toutefois limité à 10 ans. Un deuxième marché de type REM serait alors passé à la fin du premier (après nouvelle mise en concurrence) en le faisant démarrer par une opération de GER.

Dans les hypothèses marchés publics classiques ou recours au REM, la Ville financerait l'investissement par l'emprunt.

3.1.6 Bilan de l'examen des schémas envisageables

Compte tenu de ce qui précède, l'étude comparative porte sur l'alternative entre

- un schéma basé sur le recours au CMP comprenant un marché d'étude et de maîtrise d'œuvre au départ, puis comprenant deux REM successifs («Schéma de Référence»), la maintenance de l'existant restant assurée par les prestataires antérieurs jusqu'à réception des travaux,
- un schéma basé sur le contrat de partenariat («Schéma CP») à la signature duquel la maintenance de l'existant serait transférée au partenaire privé.

Observations de la MAPPP

La MAPPP prend acte des choix de la Ville et notamment de fonder le Schéma de Référence sur le recours au REM. En fait pour un tel schéma, la différence par rapport à des schémas classique déjà rencontrés par la MAPPP réside non pas dans l'existence d'un seul lot (mais comprenant plusieurs tranches) pour les travaux mais dans la conclusion d'un contrat unique comprenant des tranches de travaux et la maintenance.

3.2 Durées

3.2.1. Durée retenue pour la comparaison des deux schémas

Le calendrier général de l'opération a glissé de plusieurs mois par rapport aux plans de l'année 2012. Au départ, le démarrage des procédures d'attribution était fixé à début janvier 2013 dans les deux schémas. On a supposé dans ce qui suit que cette date avait été respectée. Ainsi, compte tenu des hypothèses, la période de comparaison entre les schémas s'étale du 1^{er} janvier 2013 au 30 septembre 2031 (*cf. infra*).

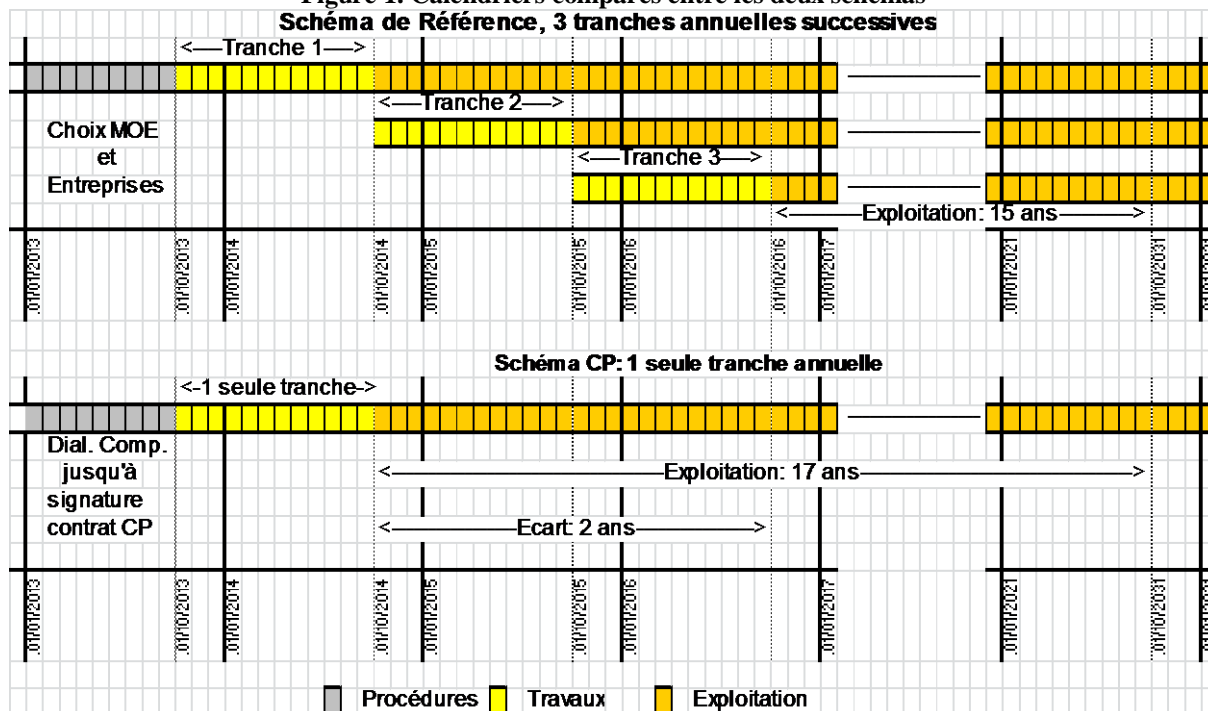
3.2.2. Délais de procédure, délais de réalisation

En Schéma de Référence, la sélection d'un maître d'œuvre était prévue pour début mars 2013. Les études étaient terminées (avec mise au point du DCE) pour début juillet 2013 et le contrat (après consultation) signé au plus tard fin septembre 2013. La réalisation, faisait apparaître 3 tranches annuelles de même importance se terminant respectivement fin septembre 2014, fin septembre 2015, fin septembre 2016, la mise en exploitation se faisant par tranche, une fois terminés les travaux correspondants. A la suite de la mise en service de chaque tranche, le financement propre à chaque tranche serait amorti sur 15 ans. L'exploitation se poursuivrait donc jusqu'à la fin de l'amortissement de la 3^{ème} tranche, soit jusqu'à fin septembre 2016.

En Schéma CP, l'appel à candidature devait durer de début janvier 2013 à début mars 2013, et le dialogue compétitif lui-même de début mars 2013 à fin juillet 2013, les conseils envisageant un dialogue à deux tours et jugeant possible un déroulement rapide (le domaine de l'éclairage public ayant fait l'objet de nombreux précédents en CP), avec signature du contrat au plus tard fin septembre 2013. La réalisation interviendrait alors en un an au moyen d'une tranche unique, avec mise en exploitation de l'ensemble des ouvrages en septembre 2014⁶. L'exploitation se déroulerait jusqu'à fin septembre 2016 pour parvenir à une même date qu'en Schéma de Référence, l'amortissement quant à lui s'achevant fin septembre 2031.

⁶ Les conseils n'excluent pas que dans une vision plus fine, la mise en exploitation en CP puisse se faire de façon échelonnée en tablant ici encore sur 3 tranches mises en services tous les 4 mois.

Figure 1. Calendriers comparés entre les deux schémas
Schéma de Référence, 3 tranches annuelles successives



On constate sur le graphique précédent (avant prise en compte des risques) que le décalage dans le démarrage de l'exploitation est de 2 ans sur 1/3 du projet et d'1 an sur 1/3 du projet, ceci en faveur du Schéma CP. Pour la suite du dossier, tous les calculs de sommes actualisées, principalement les VAN de coûts sont menés au 1^{er} janvier 2013.

Observations de la MAPPP

Les projets d'éclairage public donnent souvent lieu à des tranches annuelles de travaux. Compte tenu de l'ordre de grandeur des montants d'investissement, tabler sur 1 tranche annuelle en Schéma CP apparaît conforme aux hypothèses habituellement retenues. Supposer 3 tranches annuelles en Schéma de Référence n'apparaît pas exagéré; il est en effet courant de constater des délais de réalisation en 4 ou 5 ans car la personne publique fixe annuellement le montant investi en fonction de ses contraintes budgétaires si bien que l'investissement dans l'éclairage public est vu souvent comme une variable d'ajustement et l'entreprise n'est pas incitée à brûler les étapes.

3.3 Fiscalité

TVA

Les sommes facturées à la collectivité sont assujetties à TVA (au taux de 20%). En Schéma de Référence, les montants d'investissement sont directement éligibles au FCTVA, en Schéma CP, ce sont les montants d'amortissement inclus dans les loyers qui le sont. Le délai de récupération de la TVA est supposé de 1 an. Les conseils ont par ailleurs tenu compte, en Schéma CP, du coût lié au délai (de 1 mois) de remboursement de la TVA au partenaire privé par voie fiscale lors de la réalisation des investissements.

Taxes diverses (TLE, TPF...)

Les conseils ont considéré que les dispositions de la loi du 28 juillet 2008 permettent de ne pas tenir compte de ces éléments, en considérant qu'ils seront du même ordre de grandeur entre les deux schémas.

Observations de la MAPPP

La MAPPP valide l'analyse sur la TVA. Pour les autres taxes, il est de fait qu'elles auront un impact mineur et il est de fait que dans la très grande majorité des cas, les études d'évaluation préalable des projets d'éclairage public n'en tiennent pas compte.

3.4 Coûts

3.4.1. Coûts d'investissement

Les coûts de construction estimés proviennent d'études réalisées antérieurement (Tableau 1) mais revus par les conseils, qui ont ajouté des coûts annexes (gestion de projet, etc.)

Tableau 1. Coûts d'investissement en M€ TTC valeur 1^{er} janvier 2013

Poste	Schéma de réf. (a)	Schéma CP (b)	Ecart (b-a)
Total coûts de construction directs (*)	4,01	3,85	- 0,16
Travaux	3,03	3,03	0,00
Maîtrise d'œuvre (*)	0,41	0,25	- 0,16
Option (**)	0,57	0,57	0,00
Coûts annexes (sur budget Ville)	0,16	0,09	- 0,07
Coût interne pour le suivi / la Ville (***)	0,09	0,02	- 0,07
Indemnisation candidats	0,03	0,03	0,00
AMO	0,04	0,04	0,00
Total coûts d'investissement	4,17	3,94	- 0,23

Notes

(*) Hypothèse de 13 à 14% de MOE environ par rapport aux travaux. La différence dans les durées justifie inévitablement une présence minimum du maître d'œuvre pendant 3 ans au lieu d'un an.

(**) En Schéma CP, la Ville pense qu'elle réalisera tout de suite cette option (correspondant à une nouvelle étape de l'automatisation de la gestion du réseau) mais le décidera en réalité au vu du déroulement de l'appel à concurrence. En Schéma de Référence, elle reportera cette option lors de la passation du deuxième REM pour justifier à ce moment-là d'un volant minimum d'investissement.

(***) Une personne 1/3 temps sur 3 ans (profil technique) + une personne profil gestionnaire en Schéma de Référence 1 semaine par mois sur 3 ans en Schéma de Référence. 1/3 temps sur 3 ans (profil technique) sur 1 an en Schéma CP.

Les conseils avaient prévu en outre une optimisation en Schéma CP, du fait:

- d'une meilleure planification de l'utilisation des matériels de chantier (que l'on ne fait venir qu'une seule fois au lieu de trois) parce que compte tenu du faible montant de l'opération, et de la propension des entreprises (constatée sur des opérations antérieures) à ne pas disperser leurs équipes, des interruptions de chantier entre les tranches en Schéma de Référence sont très probables,
- d'une meilleure optimisation dans les achats de matériaux par l'entreprise chargée des travaux en jouant sur le *mix* délais / coûts,
- besoin d'un période minimum de rodage entre maîtrise d'œuvre et entreprise de construction en Schéma de Référence alors qu'en Schéma CP, les équipes faisant partie de la même entreprise, elles se connaissent déjà...

Dans leurs simulations, les conseils et la Ville ont retenu pour les coûts d'investissement une indexation de 2% basée sur le raisonnement suivant:

- caractère représentatif de l'index TP 12 (réseaux électriques) pour les travaux réalisés,

augmentation moyenne de 3% par an de cet indice sur les 5 dernières années, ramené à 2% pour tenir compte de la tendance actuelle (ralentissement économique).

Observations de la MAPPP

La MAPPP prend note de l'ensemble des hypothèses. Au vu des dossiers dont elle a eu connaissance antérieurement, elle note qu'un léger avantage (quelques pourcents) sur les coûts d'investissement en Schéma CP par rapport au Schéma de Référence pourrait se justifier étant donné les arguments fournis. Toutefois, étant donné l'absence de références statistiques chiffrées en la matière, la MAPPP n'en a pas tenu compte.

3.4.2. Coûts récurrents

Les conseils ont eu recours à un raisonnement par analogie à d'autres projets.

Tableau 2. Coûts récurrents annuels en k€ TTC valeur 1^{er} janvier 2013

Poste	Schéma de réf. (a)	Schéma CP (b)	Ecart (b-a)
Illuminations festives (*)	78,0	78,0	0,0
Energie EP économisée (**)	- 32,0	- 32,0	0,0
Maintenance courante (***)	93,7	91,7	- 2,0
GER et Sinistres	45	45	0,0
Total coûts récurrents	184,7	182,7	- 2,0

Notes

(*) Dont 70 k€ TTC pour la prestation elle-même et 8 k€ TTC pour l'énergie.

(**) Hypothèse d'économie (une fois les investissements terminés) pour l'éclairage public: 20% par rapport à la dépense actuelle d'énergie (160 k€ TTC / an). Cette économie intervient dès la fin de la 1^{ère} année en Schéma CP, pour 1/3 à partir de la fin de la 1^{ère} année de travaux, 2/3 à partir de la fin de la 2^{ème} année de travaux et en totalité après la fin des travaux en Schéma de Référence.

(***) Inclut 10 k€ TTC / an pour la gestion de l'énergie. Optimisation de -5% en Schéma CP (*cf. infra*).

Pour l'évolution des coûts, les conseils ont pris pour l'énergie une évolution de 6%/an et de 3%/an pour le autres postes (évolutions observées sur 5 ans de l'indice TP 12, *cf. supra*).

Optimisation des coûts de la maintenance

Les conseils ont justifié une possibilité d'optimisation du Schéma CP par rapport au Schéma de Référence pour les motifs suivants.

- En premier lieu, le CP étant basé sur le transfert de maîtrise d'ouvrage, l'entreprise est incitée à optimiser l'exploitation future dès l'amont, c'est-à-dire pendant la construction, il existe donc une incitation *sui generis* à intégrer dans la réalisation (et encore mieux dans la conception) la préoccupation de l'exploitation en général et sur des gains de productivité en particulier.
- En second lieu, il est de fait que l'activité de maintenance, par nature répétitive, engendre des gains progressifs de productivité, il en résulte que l'intérêt à en négocier le partage avec l'entreprise au bout d'un certain temps, par exemple au-delà de 5 ans est plus évident si la durée résiduelle du contrat résiduel est encore de 10 ans voire plus que si elle est encore d'une durée de 2 à 3 ans seulement.

Sans étayer ce raisonnement sur des références statistiques véritables, les conseils interrogés ont fait état de constats qu'ils avaient menés sur des contrats de maintenance courts ou longs pour lesquels ils étaient intervenus à titre divers. Ils ont indiqué qu'un gain de productivité de l'ordre de 10% (toutes choses égales par ailleurs), qui plus est quand l'exploitant mainteneur est intervenu en amont de la mise en exploitation, constitue une hypothèse minimum au-delà d'une durée d'exploitation maintenance de 7 ou 8 ans.

Observations de la MAPPP

La MAPPP prend note de l'ensemble des hypothèses qui apparaissent relativement classiques au regard des dossiers dont elle a eu connaissance antérieurement. Elle souligne qu'elle n'a pu avoir accès (en tout cas dans les délais compatibles avec la rédaction du présent avis) à des études chiffrées sur la base d'observations statistiques vérifiables, quant à l'impact de la notion de transfert de maîtrise d'ouvrage avec exploitation sur une longue durée. Les explications des conseils apparaissant convaincantes, la MAPPP n'est toutefois pas opposée à l'hypothèse moyenne d'une optimisation de 5% en Schéma CP.

3.5 Coûts financiers, de montage et de gestion

3.5.1. Hypothèses de financement en Schéma de Référence

Structure du financement.

La Ville a prévu de financer son opération par la voie de 3 emprunts bancaires (un par tranche) à taux fixe sur une durée de 15 ans, précédés, pendant la construction d'une facilité à court terme.

Le montant maximum de ce «paquet de financement» pour la Ville doit couvrir les dépenses d'investissement facturées, c'est à dire TVA comprise, ainsi que les intérêts intercalaires et les commissions bancaires, d'où, d'après les conseils, un montant à financer de 3,61 M€ TTC, hors option, à prévoir.

Par rapport à ce montant, le montant figurant à la dernière ligne du Tableau 1 ci-dessus ne comprend ni les intérêts intercalaires capitalisés, ni les commissions bancaires, mais recouvre des dépenses financées sur budget propre de la Ville. Dans les deux cas, le chiffre donné inclut le coût de l'option indiquée dans le tableau 1 ci-dessus) mais n'inclut pas les surcoûts potentiels à l'issue de l'étude des risques.

Les conseils ont supposé une commission d'engagement de 0,6% (payable à l'ouverture du crédit) et une commission de non utilisation de 0,5% payable sur la partie non utilisée du crédit.

Préfinancement

En période de construction, la Ville tire sur une facilité à court terme dont le taux est du type référence + marge. La référence retenue est l'Euribor à 3 mois, qui aux conditions de fin décembre 2012 ressortait à 1,30%. La marge applicable est de 0,60%. En conséquence, les conseils ont retenu le taux de 1,90%.

Financement

Pour chaque tranche, après capitalisation des intérêts intercalaires en fin d'année calendaire si la tranche n'est pas terminée ou à la date de fin de tranche (au taux du court terme) avec les tirages intervenus dans l'année, un tirage intervient sur les fonds à long terme et ceux-ci sont remboursés en 15 ans par annuités constantes en intérêt et principal. Les fonds à long terme

s'obtiennent par swap contre un taux fixe sur 15 ans d'une ressource à Euribor à 3 mois (1,3% d'après les conseils, conditions fin décembre 2012). Cette ressource est assortie d'une marge de *swap* de 0,15% et d'une marge bancaire de 2,85%, soit en tout un taux de 4,30%. Il est à noter que pour un emprunt bancaire à 15 ans récent, mais de montant un peu supérieur, la Ville a obtenu un taux de 4,47%.

Observations de la MAPP

La MAPP prend note des taux et marges mentionnés qui paraissent cohérents avec les observations sur d'autres dossiers, notamment en ce qui concerne le coût de financement à long terme pour la collectivité.

3.5.2. Hypothèses de financement en schéma CP

Structure du financement.

Compte tenu du montant de financement envisagé, il est prévu un montage de type financement *corporate* sans société de projet ("SPV").

Le montant maximum de la dette bancaire, au sein du "paquet de financement", doit couvrir les dépenses d'investissements hors TVA, déduction faite des fonds propres, d'où, d'après les conseils, le montant à financer estimé de 3,01 M€ HT, hors option.

Précision en vue d'un rapprochement avec le chiffre figurant à la dernière ligne du Tableau 1 ci-dessus: ce dernier ne comprend ni les intérêts intercalaires capitalisés, ni les commissions bancaires, ni l'impact des préfinancements de la TVA sur les coûts de construction, ni les surcoûts potentiels à l'issue de l'étude des risques; par contre, il est donné TVA comprise, il inclut l'option et recouvre des dépenses financées sur budget propre.

Par rapport à ce montant, le montant figurant Tableau 1 ci-dessus ne comprend ni les intérêts intercalaires capitalisés, ni les commissions bancaires, ni l'impact des préfinancements de la TVA sur les coûts de construction; par contre, il recouvre des dépenses financées sur budget propre de la Ville et est entendu TVA comprise. Dans les deux cas, le chiffre donné inclut le coût de l'option indiquée dans le tableau mais n'inclut pas les surcoûts potentiels à l'issue de l'étude des risques.

Les conseils ont prévu les commissions suivantes: d'engagement (1,50%, payable à l'ouverture du crédit) et de non utilisation (1,2%, payable sur la partie non utilisée du crédit).

Préfinancement

En période de construction, le partenaire privé tire sur une facilité à court terme dont le taux est du type référence + marge. La référence retenue est là encore l'Euribor à 3 mois, soit 1,3% à fin décembre 2012. La marge applicable est ici de 1,70%. En conséquence, les conseils ont retenu le taux de 3,00%. Ce même taux s'applique aussi aux crédits relais de fonds propres (avant les versements de capital et d'avances subordonnées de la part des actionnaires en période de construction, *cf. infra*). Les conseils ont retenu le même taux pour le crédit relais TVA (remboursement de la TVA en 2 mois). En fin de construction (début de la deuxième année), le financement à long terme rembourse définitivement la facilité à court terme.

Financement

La Ville a prévu que le financement long terme comprendrait une part de fonds propres, égale à 10% du montant financé. Le reste à financer (soit 90% du montant du financement) fait

l'objet d'un prêt bancaire à 15 ans remboursé par annuités constantes (en principal et intérêts) composé à hauteur de 10% du montant d'une dette en risque *corporate* et à hauteur de 80% d'une dette avec cession acceptation DAILLY. Pour plus de précision, la Ville a anticipé les concours suivants pour le partenaire privé:

- fonds propres imputés à l'opération (rappel: 10% du montant à financer), assortis d'un TRI de 6% après impôts⁷,
- prêt bancaire sans cession DAILLY (10% du montant à financer), à taux fixe et en risque *corporate* (obtenu par *swap* d'une ressource à Euribor à 3 mois, contre une ressource à taux fixe à 15 ans qui aux conditions de décembre 2012 ressortait à 1,30%), avec une marge de *swap* de 0,15% et une marge bancaire de 3,25%, soit en tout 4,70%,
- prêt bancaire avec cession acceptation DAILLY (80% du montant à financer) à taux fixe (obtenu par *swap* d'une ressource à Euribor à 3 mois, contre une ressource à taux fixe à 25 ans qui aux conditions de décembre 2011 ressortait à 1,30%), avec une marge de *swap* de 0,15% et d'une marge bancaire de 3,05%), soit en tout 4,50%.

Dans ces conditions, le coût de la ressource en Schéma CP est donné par le tableau suivant.

Tableau 3. Coûts de financement en Schéma CP.

Nature des fonds	Part du total	Taux 1 (*)	Taux 2 (*)
Fonds propres	10%	3,00%	6,00%
Dette cédée / acceptée DAILLY	80%	3,00%	4,50%
Dette en risque projet	10%		4,70%
Coût global Schéma CP	100%	3,00%	4,67%
Rappel coût en Schéma de Réf.	100%	1,90%	4,30%

Notes

(*) Taux 1 est applicable par tranche pendant la période de construction. Taux 2 est applicable pendant la période d'exploitation.

Observations de la MAPPP

La MAPPP prend note du montage envisagé et des diverses hypothèses retenues pour les taux et marges qui paraissent cohérentes avec les observations sur d'autres dossiers, et les tendances actuelles.

La MAPPP rappelle en outre que la crise financière qui se poursuit encore aujourd'hui est susceptible de remettre en cause les hypothèses de financement les plus étayées. Il est difficile d'anticiper l'état des marchés financiers à l'époque où les divers candidats remettront leur offre définitive. Il conviendra que la Ville s'assure, au vu des propositions qui lui seront faites, que le recours au contrat de partenariat reste intéressant tous facteurs pris en compte, en particulier celui du financement.

⁷ Il est rappelé qu'il s'agit d'un montage *corporate*, cette rémunération des fonds propres étant indicative.

3.5.3. Coûts spécifiques de montage et gestion de projet

Coûts liés au montage juridique en schéma CP

En schéma CP, les conseils n'ont pas pris en compte de coûts spécifiques liés aux frais de montage pour le partenaire privé, ces éléments étant en quelque sorte d'un second ordre par rapport au gain mentionné sur les coûts récurrents et les coûts d'investissement en Schéma CP. Les conseils précisent que les hypothèses prises quant aux commissions bancaires en Schéma CP sont extrêmement sévères, parce qu'il faut s'attendre de la part du partenaire privé à une négociation avec une banque qui portera sur ses besoins de trésorerie généraux avec les banques (à court et à moyen termes, pour le projet concerné et pour d'autres projets...) si bien que les coûts y afférents devraient être réduits.

3.5.4. Revenus de valorisation

Les conseils n'ont pas tenu compte de revenus de cette nature.

Observations de la MAPPP

La MAPPP prend note de ces diverses particularités.

3.6 Examen de la valeur actuelle nette (VAN) des coûts globaux

Il est rappelé que le calcul de la VAN des coûts globaux hors prise en compte des risques n'a qu'une valeur indicative car la méthode conduit à ne différencier vraiment les schémas comparés que dans le cadre de l'analyse des risques et après prise en compte des avantages socio-économiques et des aspects plus qualitatifs (performance, développement durable...)

3.6.1. Etude hors prise en compte des risques

Compte tenu des hypothèses, la VAN des coûts en valeur 1^{er} janvier 2013 supportés par la Ville avant prise en compte des risques et sur la base d'une actualisation au taux de 4,30% (coût de la ressource en Schéma de Référence) est donnée par le tableau suivant.

Tableau 4. VAN des coûts globaux en M€ TTC valeur 1^{er} janvier 2012 avant risques

	Schéma de réf. (a)	Schéma CP (b)	Variation ((b-a)/a)
VAN (*)	9,15	9,02	- 0,1,4%

Notes

(*) Sans recalage de calendrier, et après prise en compte de la différence entre schémas des économies de consommation d'énergie mais sans prise en compte de la différence entre schémas des avantages socio-économiques.

Dans cette analyse sommaire (sans prise en compte ni des risques, ni de l'impact prévisible des différences entre les deux schémas en termes d'avantages socio-économiques), le Schéma CP ne présente pas d'avantage probant par rapport au Schéma de Référence.

3.6.2. Identification des risques, répartition, impact

Le tableau suivant synthétise les travaux des conseils, il est considéré comme représentant le risque supporté par la Ville. Ces chiffres, quand ils se traduisent par des surcoûts, sont exprimés en valeur au 1^{er} janvier 2012 HT, avant inflation et coûts financiers, quand il s'agit de coûts de construction.

Tableau 5. Identification et valorisation des risques (origine conseils)

Catégorie / libellé		Schéma de référence	Schéma CP
1	Réalisation (*)	Surcoût réalisation: 0,469 M€	Surcoût construction: 0,062 M€
2	Maintenance / GER	Dérive coût maintenance: 1, 0,110 M€	Dérive coût maintenance: 0,012 M€
3	Calendrier construction (**)	Dérive calendrier construction: 1 mois	Dérive calendrier construction: 1 mois

Notes

(*) Risque se manifestant lors de la réalisation, soit du fait de défauts de conception en amont, soit du fait d'aléas de réalisation.

(**) D'après les conseils, risque très faible d'après les conseils tant en Schéma de Référence qu'en Schéma CP, le fait que dans les deux cas une seule entreprise est en charge des travaux réduit fortement l'essentiel des risques de délais.

Les résultats sont obtenus après identification et classement en risques significatifs / de second ordre. Puis, chacun des risques significatifs a fait l'objet de l'attribution d'une fourchette d'impact (par exemple pour la réalisation, le surcoût varie entre 0 et 40% du coût de construction en Schéma de Référence et de 0 à 15% en Schéma CP). Ensuite, pour chaque tranche de valeurs possibles dans la fourchette, des probabilités d'occurrence ont été estimées. Cet exercice ne fait pas appel à un raisonnement basé sur la notion de *value at risk* («VAR») à partir de tirages de Monte-Carlo (méthode «discrète»), mais semble suffisant compte tenu de l'aspect classique du dossier et étant donné la modestie de sa taille.

3.6.3. Intégration des risques dans l'analyse, bilan global

Dans les conditions indiquées, la VAN des coûts TTC en valeur 1er janvier 2012 supportés par la Ville après prise en compte des risques et sur la base d'une actualisation au taux de 4,30% (coût de la ressource pour la personne publique) est donnée par le tableau suivant.

Tableau 6. VAN des coûts globaux en M€ TTC valeur 1^{er} janvier 2012 après risques

	Schéma de réf. (a)	Schéma CP (b)	Variation ((b-a)/a)
VAN (*)	9,729	9,053	- 6,95%

Notes

(*) Sans recalage de calendrier, et après prise en compte de la différence entre schémas des économies de consommation d'énergie mais sans prise en compte de la différence entre schémas des avantages socio-économiques.

Les conseils ont mené par ailleurs un calcul de l'écart entre schémas de l'avantage socio-économique qui apparaît en faveur du Schéma CP étant donné son calendrier de réalisation plus rapide (1 an au lieu de 3 ans). D'après leurs calculs, l'écart de VAN des coûts en faveur du Schéma CP se creuserait jusqu'à environ 14%!

Les conseils ont en outre calculé la première redevance qui serait payée par la Ville pour une année pleine, soit 0,594 M€ TTC (valeur au 1er janvier 2013, hors impact de l'économie d'énergie).

A travers les tableaux ci-dessus (Tableau 4 et Tableau 6), il est possible de dégager le comportement des deux schémas:

- dans une première approche hors risques, un écart insignifiant en faveur du Schéma CP apparaît,
- un raisonnement complet basé sur la prise en compte des risques, le seul qui soit économiquement pertinent, fait apparaître un écart significatif en faveur du contrat de partenariat, qui serait encore accru si l'on ajoute l'impact des avantages socio-économiques.

Observations de la MAPPP

D'une manière générale, la MAPPP juge que la démarche des conseils est sérieuse. Toutefois, globalement, elle trouve que l'analyse des risques aurait pu être un peu plus détaillée, tout en reconnaissant que le montant modeste de l'opération rend moins nécessaire une analyse poussée.

3.7 Sensibilité et tests de basculement

Il est important de s'interroger sur la résistance de l'écart de VAN en faveur du CP à différents aléas. Les conseils ont menés les tests suivants.

- En matière de coût de construction, l'avantage que présente la VAN après risques du Schéma CP par rapport à celle du Schéma de Référence serait neutralisé si le coût de construction en Schéma CP augmentait de 30% environ.
- En matière de coûts récurrents, l'avantage que présente la VAN après risques du Schéma CP par rapport à celle du Schéma de Référence serait neutralisé si les coûts récurrents en Schéma CP augmentaient de 10% environ.
- En matière de conditions de financement, l'avantage que présente la VAN après risques du Schéma CP par rapport à celle du Schéma de Référence disparaîtrait si le coût moyen du financement en Schéma CP augmentait de 200 points de base mais en supposant que le coût de financement de la personne publique resterait le même (ce qui est peu probable).

Ces trois tests font apparaître le Schéma CP comme robuste: il est peu probable que le partenaire privé laisse dériver les coûts de construction ou d'exploitation dans de telles proportions et que la crise financière conduisent des communes de la taille de Guérande à bénéficier de conditions financières significativement meilleures que celles auxquelles ont droit les partenaires privés connus dans l'éclairage public.

Observations de la MAPPP

La MAPPP prend note de ces tests, mais regrette que les conseils n'aient pas mené un test sur les coûts de l'énergie et notamment leur baisse... puisque ce coût intervient dans l'avantage du Schéma CP par rapport au Schéma de Référence.

4. Synthèse de l'avis

La pertinence du recours au contrat de partenariat est établie au titre de l'efficience économique comme au titre de la complexité.

L'analyse comparative a pris en compte, pour la réalisation du projet, la seule formule alternative au contrat de partenariat qui soit pertinente compte tenu de la stratégie de la Ville, à savoir une formule enchaînant un marché d'études et de maîtrise d'œuvre et un et deux marchés successifs de Réalisation exploitation maintenance conformément aux dernières évolutions du Code des Marchés Publics (pour le second, en profitant d'une opération de GER).

L'opération présentée se situe dans le domaine de l'éclairage public, pour lequel le contrat de partenariat a fait la démonstration de sa pertinence, même pour des opérations modestes. A cet égard, la MAPPV constate que l'opération est de petite importance (4 millions d'investissement environ) et conseille à la Ville d'essayer de regrouper autour d'elle d'autres activités comme (à titre d'exemple) l'éclairage public sur les zones d'activité.

L'analyse comparative a été menée globalement de façon satisfaisante, et montre que le schéma reposant sur le contrat de partenariat est plus avantageux que le schéma basé sur le Code des Marchés Publics, même en utilisant ses innovations les plus récentes, ceci tant en termes de valeur actuelle nette des coûts globaux (VAN) après prise en compte des risques qu'en termes de délais, cet avantage étant considéré comme robuste au vu des résultats des tests de basculement.

L'analyse comparative montrant l'intérêt d'un tel recours, la Mission d'Appui aux Partenariats Publics Privés émet un avis favorable au choix du contrat de partenariat pour la modernisation de l'éclairage public de Guérande.

Le Directeur de la Mission d'Appui

François BERGERE