

Avis n°2015 - 02 concernant la construction de trois collèges, Livry-Gargan, Montreuil et Aulnay-sous-Bois dans le département de la Seine-Saint-Denis

Préambule : Cet avis est rendu en application des dispositions de l'article L1414-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) et au vu des seules exigences fixées par cet article.

1. PRESENTATION DU PROJET

1.1. Le besoin

Le Département de la Seine-Saint-Denis est, en application de la loi du 13 août 2004, propriétaire des collèges d'enseignement du second degré. Ses compétences comprennent notamment la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement de ceux-ci.

Le département qui compte plus d'1,5 millions d'habitant en 2012, connaît une croissance démographique importante (0,5 % par an) et 29 % de sa population a moins de 20 ans. Cette population se caractérise par un revenu moyen modeste, une faible mixité sociale et une forte diversité d'origine (21 % des ménages comportent une personne de nationalité étrangère).

Au plan de la formation et de l'emploi, les difficultés de cette population sont réelles :

- 29 % des actifs n'ont aucun diplôme ;
- A peine 12% des actifs ont un diplôme supérieur à bac +2 ;
- 27 % des jeunes sortent du système scolaire sans diplôme.
- Le chômage touche 17,7 % de la population active.
- Entre 2014 et 2020, on attend une augmentation des effectifs des collèges située entre 5 750 et 8 910 élèves, ce qui portera la population scolaire du département à 77 000 collégiens en fin de période. Tout porte à croire que ce rythme se poursuivra du fait des tendances lourdes de la démographie du département.

Ces données expliquent que l'éducation et en particulier le collège, soit une priorité pour le Département.

Compte tenu de ces tendances fortes, le département a relancé un nouveau plan exceptionnel d'investissement adopté le 27 novembre 2014: le Plan Ambition Collèges d'un montant de 610M€ sur 5 ans (2015-2020) dont la vocation est de:

- Réaliser la rénovation-modernisation de 80 collèges (235M€) ;
- Créer ou reconstruire 7 établissements et deux internats (259M€) ;
- Poursuivre le plan numérique (35M€) ;
- Créer des équipements sportifs (36M€).

Les évolutions actuelles en termes de pédagogie et de fonctionnalité conduisent à plafonner les effectifs des collèges à 600 élèves, ce qui signifie une multiplication des établissements.

1.2. Le contexte opérationnel

Comme on le verra ci-dessous dans l'argumentaire développé pour justifier le recours au contrat de partenariat, ces objectifs dépassent largement les capacités du Département à réaliser (en ayant recours aux procédures utilisées jusqu'à présent) dans le délai et les coûts impartis un programme aussi ambitieux.

C'est pourquoi le Département a envisagé de recourir au Contrat de partenariat pour réaliser 6 de ces opérations :

- 5 nouveaux collèges : Livry-Gargan, Montreuil, Drancy, Saint-Denis/Aubervilliers et Noisy-le-Sec ;
- Une reconstruction sur le même site : collège Christine de Pisan à Aulnay-sous-Bois.

Le montant total du coût d'investissement de ces 6 opérations est estimé à 150M€. Le Département a sollicité les communes concernées, qui ont répondu favorablement par l'apport des emprises foncières nécessaires.

L'objectif est de livrer trois de collèges (Livry-Gargan, Montreuil et Aulnay-sous-Bois) en 2018 et les trois autres en 2019.

Le périmètre retenu comprend la conception, le financement (partiel), les travaux, la maintenance et l'entretien. L'hypothèse d'une externalisation des prestations d'exploitation techniques courantes et de la restauration, actuellement réalisées en interne, a été écartée.

La destruction préalable du collège Christine de Pisan est incluse dans le périmètre du CP.

Le projet a été scindé en deux ensembles distincts de taille équivalente (trois établissements chacun), qui feront chacun l'objet d'un contrat. Le département justifie ce choix de la façon suivante :

- Le découpage en plusieurs contrats offre la possibilité de diversifier les partenaires privés ;
- le département souhaite favoriser la diversité architecturale (à cet égard il prévoit de demander que les candidats sollicitent un architecte différent pour chaque collège, soit trois architectes par contrat) ; un contrat unique présente un risque de « monotypie » ;
- un dialogue compétitif portant sur 6 établissements distincts poserait des problèmes de rigidité et d'organisation considérables.

Observations de la MAPPP

La MAPPP observe que le Département a cherché à tirer le meilleur parti du recours éventuel au contrat de partenariat en définissant des ensembles de taille optimale. Cependant le caractère strictement bâtiminaire (conception-construction-maintenance) des périmètres retenus limite, comme le rapport le fera apparaître, les gains que l'on peut attendre du recours au CP.

1.3. L'objet de l'opération

1.3.1 Périmètre physique

Le présent avis correspond au premier des deux contrats de partenariat :

- La construction d'un nouveau collège intercommunal d'une capacité de 700 élèves à Livry-Gargan ;
- La construction d'un nouveau collège intercommunal d'une capacité de 600 élèves situé à Montreuil ;
- la reconstruction in-situ du collège Christine de Pisan à Aulnay-sous-Bois d'une capacité de 800 élèves.

Chacun des collèges présente les caractéristiques propres suivantes :

Le collège de Livry-Gargan

La surface de la parcelle est de 12 500 m². Elle est constituée d'une partie du stade Bérégovoy. Le transfert de propriété de la ville au Département est prévu au premier trimestre 2016.

Le projet prévoit une surface hors œuvre nette de 6 550 m² dont 500 m² pour les logements de fonction. Le montant des travaux est estimé à 18,5M€ (HT).

Le collège de Montreuil:

La surface de la parcelle est de 11 574 m². Cette construction nécessite une révision du PLU (procédure dite de la déclaration de projet).

Le projet prévoit une surface utile de 7 252 m² dont 685 m² pour les logements de fonction. Le montant des travaux est estimé à 20M€ (HT).

Le collège d'Aulnay-sous-Bois

Il s'agit d'une reconstruction. La superficie de la parcelle est de 13 258 m². Le projet prévoit une surface utile de 5 792 m² dont 788m² pour les logements de fonction. Le montant des travaux est estimé à 19,5M€ (HT) dont 1,6M€ prévu pour la location d'un collège provisoire à installer sur site pendant la période de reconstruction.

1.3.2 Périmètre fonctionnel

Comme indiqué plus haut, le Département ne souhaite pas externaliser les prestations de maintenance courante et d'exploitation actuellement réalisées par des agents relevant de la collectivité (10 agents techniques en moyenne par collège). Sont donc exclues du périmètre de la comparaison les dépenses :

- d'entretien technique des bâtiments de premier niveau (relampage, petites réparations, etc.), soit le niveau 1 de la norme X 60-010 ;
- d'entretien des espaces verts,
- de gardiennage,
- de nettoyage,
- liées à la restauration des élèves ou à la préparation des salles,
- d'exploitation du gymnase pour la partie qui excède la simple maintenance bâtementaire.

Seront incluses dans la comparaison :

- les dépenses de GER (gros entretien et réparations) – niveaux 4 et 5 de la norme;

- les dépenses de maintenance des équipements techniques et du second œuvre (niveaux 2 et 3 de la norme) ;
- les dépenses de fluides, bien qu'elles ne soient pas incluses dans le périmètre du contrat envisagé, parce qu'elles différeront suivant les schémas envisagés après prise en compte des risques propres à chaque schéma.

Observations de la MAPPP

La MAPPP prend acte du choix effectué pour le périmètre, et note avec intérêt la démarche relative aux dépenses de fluides, dont l'inclusion dans le périmètre de la comparaison est justifiée au vu des les approches différentes permises par les schémas.

2. ANALYSE JURIDIQUE

2.1. Rappel des textes

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 ».

2.2. Choix du critère de recours au CP

2.2.1 Urgence

Le rapport s'appuie sur la décision du Conseil d'Etat (CE, 23 juillet 2010, *Syndicat national des entreprises du second œuvre du bâtiment*, req. n° 326544) pour argumenter la légitimité du recours au critère de l'urgence par le CG 93.

En effet, le Conseil d'Etat a précisé à cette occasion la portée de cette condition, appliquée à un contrat de partenariat pour la construction de collèges.

Il a jugé qu'il ressort de l'article L. 1414-2, « que, sous réserve qu'elle résulte objectivement, dans un secteur ou une zone géographique déterminés, de la nécessité de rattraper un retard particulièrement grave, préjudiciable à l'intérêt général, affectant la réalisation d'équipements collectifs ou l'exercice d'une mission de service public, quelles qu'en soient les causes, l'urgence qui s'attache à la réalisation du projet envisagé est au nombre des motifs d'intérêt général pouvant justifier la passation d'un contrat de partenariat ».

Il a ajouté « qu'il n'incombait pas à la cour administrative d'appel de vérifier la circonstance, qui serait sans incidence sur la légalité du recours au contrat de partenariat, que le retard constaté aurait été imputable au département, ni, dès lors, de répondre au moyen tiré de cette circonstance ».

Les arguments (très résumés ici) mis en avant par l'évaluation préalable sont en rapport avec la poussée démographique (évoquée en 1.1 « le besoin ») et s'appliquent tant au programme dans son ensemble qu'à des opérations particulières :

- Une poussée démographique évaluée entre 5 750 et 8 910 collégiens d'ici 2020 ;
- Une tension particulière existant sur les communes de Livry-Gargan, Vaujours et Coubron d'autant que le territoire est faiblement maillé en équipements scolaires ;
- Des tensions également identifiées dans le Bas-Montreuil (livraison de près de 4 400 logements prévus d'ici 2019) ;
- Une urgence aussi attachée à la vétusté et aux désordres fonctionnels des établissements (Aulnay-sous-Bois) ;

Le rapport estime que cette l'urgence commande donc de réaliser simultanément plusieurs ouvrages importants, en l'espace de trois ans.

Il remarque également que le Département doit s'inscrire dans l'orientation stratégique, retenue au niveau national, qui veut que le nombre d'élèves par établissements publics locaux d'enseignement diminue ; il est donc indispensable de construire rapidement de nouveaux collèges pour faire passer la capacité d'accueil de 1000 à 700 au plus.

Enfin, il souligne que le Département ne dispose pas d'une capacité d'accueil « temporaire » qui pourrait absorber pour un temps le nombre croissant d'élèves : contrairement à ce qui peut parfois advenir dans d'autres départements, il n'est pas possible d'envisager de solliciter des « collèges de secours » en préfabriqués parce qu'il n'y a pas de terrains libres pour les y installer.

Le rapport estime que le projet entend bien rattraper un retard particulièrement grave, préjudiciable à l'intérêt général, qui risque d'affecter le bon fonctionnement du service public de l'éducation. Le Département attache à cet égard une importance particulière à disposer des nouveaux collèges pour la rentrée scolaire 2018.

Le rapport estime que cette exigence est un facteur de complexité du projet.

2.2.2 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 appelé dialogue compétitif dans le cas de projets complexes.

Cette complexité doit revêtir un caractère objectif, toutefois les capacités propres de la collectivité entrent également en ligne de compte pour l'apprécier de façon relative.

Le rapport présente les arguments de nature technique, juridique et financière qui, pris séparément ou de façon plus globale, justifient le recours au critère de complexité.

Ces arguments se déclinent relativement à l'envergure du projet, aux contraintes de calendrier et aux exigences particulières liées aux ouvrages.

a) L'envergure du projet

Sur le plan technique :

L'ampleur du programme lancé par le département implique dans tous les cas de figure la mise en œuvre de ressources humaines importantes et expérimentées. Cependant, ce besoin sera très supérieur au cas où le département assurerait la maîtrise d'ouvrage. Les moyens du bureau de la maîtrise d'ouvrage au sein de la direction de l'éducation seraient en mesure à l'heure actuelle d'engager annuellement deux opérations de construction ou de rénovation lourde de collèges, en sus de ses autres tâches suivantes (travaux de modernisation et d'entretien sous maîtrise d'ouvrage publique) :

- 7 opérations de construction ou reconstruction menées en MOP sont en cours de conception ou travaux ;
- 4 opérations de construction ou reconstruction sont en cours de programmation ;
- 9 opérations de réhabilitation lourde (budget moyen de 9 M€) sont en cours de programmation ;
- 16 opérations de rénovation fonctionnelle et énergétique (budget moyen de 4.7M€) sont à programmer ;
- 83 opérations de réhabilitation (budget moyen de 1.5M€).

Le Département ne saurait, sauf à recourir ponctuellement à des recrutements massifs, avec les aléas associés, faire face seul à une telle charge.

Le recours à une maîtrise d'ouvrage déléguée, s'il allègerait sans doute la charge du Département, ajouterait dans une certaine mesure à la complexité du projet (en imposant une mise en concurrence supplémentaire) sans garantir, comme l'expérience le montre, un gain quelconque sur les délais ultérieurs.

La contrainte d'allotissement imposée par le code des marchés aurait pour corollaire la réalisation du projet global sous la forme de nombreuses opérations distinctes, comportant un nombre extrêmement élevé de réunion des organes délibérants en un temps très court.

Le département s'estime dans l'incapacité de mener de front plusieurs dizaines de procédures, de suivre leur exécution et leur coordination en respectant l'objectif de livraison des trois collèges concernés pour la rentrée 2018.

Sur le plan juridique :

La multiplicité des relations contractuelles, des risques d'infructuosité ou de contentieux est évoquée.

Sur le plan financier :

Le rapport évoque la nécessité d'optimiser les modalités de mobilisation de la capacité d'emprunt du Département.

b) Le calendrier

Les contraintes de calendrier ont été exposées plus haut; elles conduisent à envisager une réalisation permettant aux collèges d'être opérationnels à la rentrée scolaire 2018.

Ce délai très court est mis en regard du retour d'expérience du Département : il lui fallait plus de quatre ans pour réaliser (hors programmation) un collège dans la période 2004-2008, et cette durée n'a fait que s'accroître : les derniers exemples (2007-2010) font apparaître une durée de réalisation de près de 6 ans (11 ans programmation incluse !) et ce, qu'il soit ou non fait appel à une maîtrise d'ouvrage déléguée. Le rapport attribue cette aggravation des délais pour partie aux contraintes de plus en plus fortes de l'allotissement, ainsi qu'au nombre très élevé (une centaine parfois) de candidats aux marchés de maîtrise d'œuvre.

Sachant que dans le même temps que les trois collèges concernés par le rapport, un ensemble de projets en MOP doit être réalisé (voir supra) avec les mêmes objectifs de délai, il s'agit là d'un facteur de complexité qui nécessite de mettre en œuvre la procédure la mieux adaptée.

En ce sens, l'urgence apparaît comme un facteur de complexité.

c) les caractéristiques des ouvrages et des équipements

Le Département ne veut en aucun cas que les contraintes de calendrier évoquées ci-dessus aboutissent à sacrifier la qualité des bâtiments et en particulier un certain nombre de caractéristiques :

- évolutivité et flexibilité pour s'adapter aux changements éducatifs (effectifs par classe, informatisation...);
- accueil des handicapés ;
- gestion de la contradiction entre sûreté accrue et ouverture vers l'extérieur ;
- conformité aux exigences de développement durable, en particulier aux normes BBC.

d) autres éléments de complexité

Le rapport évoque enfin d'autres éléments :

- Disparité des sites concernés, ceux-ci présentant la plupart du temps des contraintes importantes : exigüité, sous-sol complexe à vérifier, dépollution à réaliser ;
- Construction en site occupé sur un site accueillant un collège destiné à la démolition (cas d'Aulnay) qui entraîne opérations à « tiroirs » et nuisances à gérer ;
- Multiplicité des acteurs : si le Département est propriétaire, il doit s'assurer la collaboration des utilisateurs, en l'occurrence les Etablissements publics locaux d'enseignement, et des communes sur le territoire desquelles seront construits les collèges et qui délivreront les permis de construire.

Enfin, l'exigence de diversité architecturale déjà évoquée est un facteur de complexité que le Département s'est volontairement imposé.

Les conclusions du rapport sont les suivantes :

Le projet présente manifestement un caractère complexe. Le recours au contrat de partenariat est donc justifié.

Et parce qu'il porte un projet complexe, celui-ci peut dès lors être passé, au choix, selon la procédure d'appel d'offres, mais aussi selon la procédure du dialogue compétitif.

Compte tenu de l'urgence qui caractérise le projet, la procédure de l'appel d'offres peut sembler à première vue plus opportune, parce que celle-ci peut être mise en œuvre dans des délais plus courts que ne le sont ceux du dialogue compétitif. Cette solution, logique en apparence, doit toutefois être écartée : la complexité du projet ne peut être levée efficacement par le Département que par la voie d'une procédure de dialogue compétitif, cette procédure, seule, permettant de déterminer et de solliciter des solutions originales et optimales pour réaliser le projet.

En définitive, il apparaît plus opportun de renoncer à gagner quelques mois au titre de la procédure retenue pour pouvoir tirer tout le bénéfice apporté par la procédure du dialogue compétitif.

Le rapport fait observer que le recours à un contrat de partenariat, même s'il est conclu à l'issue d'une procédure de dialogue compétitif, permettra d'obtenir la réception effective des collèges plus rapidement qu'elle ne le permettrait par la voie d'une procédure d'appel d'offres, sous maîtrise d'ouvrage publique (cf infra, calendriers avant et après prise en compte des risques).

Dans un souci d'efficacité, le Département souhaite donc choisir la procédure du dialogue compétitif pour la passation du contrat de partenariat, et ce au titre de la complexité du projet qu'il renferme.

La conclusion du chapitre du rapport consacré à l'éligibilité du projet au contrat de partenariat résume l'argumentaire :

« Le recours au contrat de partenariat et le choix du dialogue compétitif permettent de répondre plus rapidement à l'urgence qui entoure la réalisation d'un projet complexe ».

Observations de la MAPPP

La MAPPP considère comme valide l'argumentaire du Département, qui aboutit à démontrer simultanément, avec des arguments solides dans les deux cas, l'urgence et la complexité du projet tout en estimant que la procédure de dialogue compétitif, manifestement bien adaptée aux exigences techniques du projet, peut dans ces conditions être retenue dans la mesure où « la complexité découle pour partie de l'urgence » et où le gain de temps obtenu en contrat de partenariat reste significatif. Les modifications

apportées à la procédure relative à ce dernier par la loi du 28 juillet 2008 vont dans ce sens, puisqu'elles laissent désormais la liberté de choix de la procédure, quel que soit le ou les critères retenus pour justifier le recours au contrat de partenariat.

2.2.3 L'efficience

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

- assure une maîtrise des coûts et un respect des délais plus certains, alors que ceux-ci sont en tout état de cause inférieurs à ceux d'une procédure classique tels qu'ils ressortent de l'expérience récente du Département ;
- permet par la vision globale des coûts un meilleur pilotage et une meilleure maîtrise par le Département ;
- comporte une garantie d'engagements contractuels du partenaire privé sur des objectifs de qualité et de performance.

En ce sens, le projet répond aux exigences de l'article L 1414-2 du CGCT concernant le critère de l'efficience.

Observations de la MAPP

C'est donc, de façon originale mais convaincante, que le Département entend s'appuyer simultanément sur les trois critères évoqués par l'ordonnance. La Mission d'appui valide en conséquence le choix simultané de l'urgence, de la complexité et de l'efficience comme fondement juridique du recours au contrat de partenariat. Le contrat de partenariat pourra donc être passé à l'issue d'un dialogue compétitif tel que défini à l'article L.1414-7 du CGCT.

3. ANALYSE COMPARATIVE

3.1 Examen des schémas alternatifs au CP

3.1.1 Schémas écartés

Le rapport d'évaluation préalable passe tout d'abord en revue plusieurs montages contractuels pour les écarter :

- La délégation de service public : en effet, l'objet du projet ne porte pas sur le transfert d'une activité de service public (impossible en l'occurrence), le risque d'exploitation n'est pas transféré et la rémunération de l'opérateur privé n'est pas tirée substantiellement des recettes d'exploitation.
- La concession de travaux : le rapport l'écarte pour des raisons semblables (pas de droit d'exploiter).
- le BEA (Bail emphytéotique administratif) assorti d'une convention de mise à disposition, qui aurait pu constituer une solution, d'autant plus que les prestations d'exploitation proprement dites sont exclues du champ du projet. Cependant le contrat de partenariat est un montage de nature a priori proche mais mieux encadré juridiquement et plus adapté à un projet complexe. En outre, la taille du projet (plus de 10 M€ HT de coûts d'investissement, de financement et de fonctionnement appréciés à la date de signature

du contrat) ne le rendrait pas éligible au FCTVA ce qui apparaît comme un handicap rédhibitoire aux yeux du Département.

- l'AOT/LOA, (Autorisation d'occupation temporaire du domaine public assortie d'une location avec option d'achat) écartée pour les mêmes motifs que le BEA dont elle est juridiquement proche et écartée pour les mêmes motifs (non-éligibilité au FCTVA en particulier).

Les deux seules options envisageables sont une succession de marchés publics (en schéma MOP) et un contrat de partenariat.

3.1.2 Maîtrise d'ouvrage publique (MOP)

Le rapport considère qu'il convient de retenir comme schéma de base de l'évaluation comparative une réalisation au moyen d'un marché public de maîtrise d'œuvre associé à un ou plusieurs marchés publics de travaux et de fournitures. C'est la procédure utilisée jusqu'à présent par le Département et qui continuera à l'être pour une partie du programme des collèges. Le Département estime que pour le projet considéré, environ 30 marchés devront être passés, au travers de mises en concurrence successives, ce qui constitue une lourdeur de procédure indéniable.

C'est ce qui a conduit le rapport à examiner la faisabilité de marchés de conception-réalisation, au sens de l'article 37 du Code des marchés publics (CMP).

Ce schéma nécessite, aux termes de l'article 37, que « des motifs d'ordre technique rendent nécessaire l'association de l'entrepreneur aux études de l'ouvrage » et réservent celui-ci principalement à des activités de « process » ou encore à des opérations dont les dimensions ou les caractéristiques technique sont exceptionnelles. Le Conseil d'Etat retient une interprétation stricte de ces conditions. Par ailleurs le marché de conception-réalisation ne permet pas d'intégrer la maintenance.

Ce schéma a donc été écarté à juste titre ainsi que les marchés CREM et REM qui présentent les mêmes risques juridiques en particulier que ces projets ne sont pas exclusivement orientés « performance énergétique ».

3.1.3 Le contrat de partenariat

Dans ce schéma, le contrat présente un caractère global et ouvre la possibilité de partager les risques présentés par le projet, donc d'en diminuer l'impact puisque chaque risque sera attribué à l'entité la mieux à même de le gérer. La collectivité devra néanmoins prévoir une organisation interne spécifique en matière de ressources humaines pour s'assurer du respect des engagements contractuels et conserver une capacité d'évaluation des prestations réalisées.

Dans la suite de l'analyse, le terme « schéma MOP » désignera la réalisation du projet en maîtrise d'ouvrage publique avec marchés séparés et le terme schéma « schéma CP » désignera la réalisation, à périmètre identique, du projet en contrat de partenariat ».

Observations de la MAPPP

Compte tenu de ce qui précède, la MAPPP valide, pour l'évaluation comparative, une comparaison entre un schéma basé sur le recours à des marchés publics comprenant des marchés de maîtrise d'œuvre (un par collège), des marchés de travaux et des marchés de maintenance ("Schéma MOP") et un schéma reposant sur un contrat de partenariat ("Schéma CP").

3.2 Périmètre du contrat de partenariat envisagé

Le contrat de partenariat devra porter sur les points suivants :

- La conception des ouvrages qui serait confiée à un architecte différent pour chaque établissement.
- La (re)construction de trois établissements scolaires, y compris les bâtiments « annexes » de type équipements sportifs ou internat ;
- Le financement ;
- Les prestations de gros entretiens-renouvellement et de maintenance des lots techniques et architecturaux des trois collèges.

Aucune recette de valorisation n'est envisagée.

3.3 Calendrier de référence du projet dans les deux schémas

La durée du contrat est fixée à 20 ans à compter de la livraison. La durée des travaux est de 26 mois en MOP et de 32 mois en CP (33 en MOP et 38 en CP pour Aulnay).

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)	MOP	CP	$\Delta_{CP - MOP}$
Notification marché MOE	12	0	-12
Analyse des offres	0	1	1
APD	9	0	-9
Dialogue (1 tour)	0	11	11
Marchés de travaux	12	0	-12
Total procédure	33	12	-21
Durée travaux (hors Aulnay)	26	32	6
Durée travaux Aulnay	33	38	5
Total réalisation (hors Aulnay)	59	44	-15
Total réalisation Aulnay	66	50	-16

Sources: CG 93

Le tableau précédent prend en compte le temps masqué sur l'ensemble des 3 opérations.

Les dates de livraison des différents sites sont :

Site	Date en MOP	Date en CP
Livry-Gargan	mai-20	févr.-19
Montreuil	mai-20	févr.-19
Aulnay	déc.-20	août-19

Sources: CG 93

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

L'approbation de l'évaluation préalable devant avoir lieu au cours du mois de juin 2015, la date prévisionnelle de signature d'un contrat de partenariat est fixée en juin 2016.

Pour le montage en maîtrise d'ouvrage publique, la procédure comprend la passation d'un marché de maîtrise d'œuvre, une phase de programmation détaillée, ainsi qu'une consultation des entreprises. La fin de la procédure de recrutement des entreprises en MOP est donc prévue au mois de mars 2018. Cette date prend en compte une période d'études en MOP particulièrement longue mais justifiée par les retours d'expériences du Département sur des opérations bâtementaires conduites ces dernières années.

Une première phase de livraison est prévue en CP 7 mois avant la livraison définitive.

Il s'agit là d'hypothèses avant prise en compte des risques.

Observation de la MAPP : Sans vouloir contester ces estimations de durée sur les différentes phases du projet, du fait des retours d'expériences de tout premier ordre du Département en matière de CP et MOP, la MAPP s'étonne quand même d'une part de la durée de procédure plutôt optimiste en CP et d'autre part de la durée des travaux dans ce même schéma, significativement plus longue qu'en MOP, ce qui est paradoxal pour un contrat global.

La MAPP prend note qu'en MOP la notification des marchés de travaux est précédée d'un marché de maîtrise d'œuvre qui permettra de réaliser les études de conception et qu'au cours de cette période le Département obtiendra en temps masqué les permis de construire nécessaires, purgés de tout recours. Cette faculté n'est pas ouverte en CP, les permis de construire devant être obtenus par le titulaire du Contrat, donc après sa signature

3.4 Coûts des travaux

Coûts d'investissement HT (M€ avril 2015)	MOP	CP	Δ_{CP-MOP}	Δ_{CP-MOP}
	M€	M€	M€	%
Livry-Gargan	18.43	18.43	-	0%
Montreuil	20.04	20.04	-	0%
Aulnay	19.25	19.25	-	0%
Total travaux	57.72	57.72	-	0%
Honoraires, études, diagnostics	8.38	6.07	- 2.31	-28%
Frais MOA ou CPI	0.38	2.89	2.51	661%
Assurances et garanties/provisions	0.87	0.87	-	
Frais de développement/ remise des offres	0.23	1.15	- 0.92	-80%
Coût de gestion/SPV	0.60	1.15	- 0.55	-48%
Coûts AMO	0.97	0.72	0.25	35%
Indemnisation des candidats non retenus (3 candidats)	0.58	0.58	-	0%
Total procédure	12.01	13.43	1.42	12%
Total investissement (HT)	69.73	71.15	1.42	2.0%

Sources: CG93

Coûts des travaux : considérés comme identiques dans les deux schémas à ce stade (avant prise en compte des risques) ces coûts ont été estimés lors des études de faisabilité et validés par les services du Département. Ils intègrent le coût des locaux provisoires pour le collège d'Aulnay.

- Honoraires de maîtrise d'œuvre : ils sont évalués à 14 % du montant des travaux dans le schéma MOP, et à 10 % dans le schéma CP (ce pourcentage inférieur est lié au fait que dans le schéma CP, le rôle de coordination du maître d'œuvre est moindre ; il est corroboré par les retours d'expérience de nombreux dialogues compétitifs).

- Assurances (Dommage ouvrages...) et garanties : estimées dans les deux schémas à 1,5 % du coût des travaux.

- Frais de promotion immobilière (CPI – contrat de promotion immobilière) : le schéma CP comporte le plus souvent un CPI : il s'agit d'un mandat donné à un coordinateur par le titulaire privé du CP, confiant à celui-ci la responsabilité d'ensemble de la réalisation et lui transférant ainsi les risques.

Tous ces coûts sont considérés comme consolidés à chaque livraison pour former un montant global qui fera l'objet d'un financement long terme (unique dans le schéma CP, fait d'emprunts échelonnés dans le schéma MOP).

Le tableau intègre les coûts ponctuels pris en charge directement par le Département.

A noter qu'à ce stade, aucune subvention n'a été identifiée et prise en compte.

Observations de la MAPPP

Les hypothèses de coûts sont correctement étayées sachant qu'à ce stade ils n'intègrent pas les risques propres à chacun des schémas.

3.5 Coûts de maintenance et de gestion

Les coûts pris en compte n'intègrent pas les prestations d'exploitation ni la maintenance de premier niveau, mais, pour les besoins de la comparaison, inclus les coûts des fluides, même si ceux-ci ne sont pas à la charge du partenaire privé dans le schéma CP) sont les suivants :

Coûts d'exploitation-maintenance annuels HT (k€ courants avril 2015)	MOP	CP	Δ_{CP-MOP} k€	Δ_{CP-MOP} %
Maintenance courante	450	432	- 18	-4%
GER	525	482	- 43	-8%
Exploitation	674	674	-	0%
Energie	162	162	-	
Frais de gestion	100	200	100	100%
Total Coûts Expl/maintenance/GER	1 911	1 950	39	2%

Sources: CG93

Hors coûts de gestion, les coûts sont considérés comme relativement proches dans les deux schémas, avant prise en compte des risques.

Les coûts de gestion ont été estimés de façon prudente dans le schéma CP ; ils sont en effet relativement élevés dans le cas du recours à une société projet. Les coûts de gestion en MOP sont des coûts internes.

Observations de la MAPP

Les hypothèses de coûts sont correctement étayées. Le rapport n'a pas pris en compte à ce stade un éventuel arbitrage dans le cadre du dialogue compétitif entre les économies de maintenance et d'exploitation et surcoût de construction, ce que l'exigence de bâtiments BBC aurait pu justifier et que la prise en compte des consommations de fluides dans la comparaison permet, en amont même de la valorisation des risques.

3.6 Indexation des coûts

Les hypothèses d'indexation suivantes ont été retenues :

Indexation	Variation annuelle
CONSTRUCTION	3.00%
MAINTENANCE	2.00%
SERVICES	2.00%
GER	2.00%
COUTS GESTION PROJET	2.00%
FLUIDES (ELECT, GAZ)	5.00%
EAU-BOIS	3.00%

Observations de la MAPP

A noter quelques différences entre les valeurs affichées dans l'évaluation préalable et celles paramétrées dans le modèle financier. Ce sont ces dernières qui ont été retenues ci-dessus. Ces hypothèses sont conformes aux tendances observées actuellement.

3.7 Aspects fiscaux

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

TVA

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

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

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

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

Observations de la MAPPP

Pour déterminer les montants à financer dans les deux schémas, le rapport considère que l'impact de la TVA (et de son remboursement) est assimilable à un coût de portage, auquel l'on ajoute l'écart entre une TVA à 20% et son remboursement via le FCTVA à un taux de 15,76% (ce dernier pourcentage s'appliquant à une assiette TTC)

Cette méthode aboutit dans le schéma MOP à minorer le « montant à financer » : Le montant du remboursement du FCTVA est en effet soustrait au bout de 2 ans du montant TTC des coûts d'investissement, seul est alors intégré un coût de portage (calculé à partir du taux de financement à long terme de la personne publique). Ce mode de calcul avantage la MOP dans les comparaisons ultérieures et constitue un biais prudentiel supplémentaire.

Autres taxes.

Le rapport passe en revue les autres taxes auquel le projet sera soumis, dans chacun des schémas. Globalement, la neutralité fiscale est désormais établie entre les deux schémas : les taxes qui subsistent (la redevance d'archéologie préventive est la seule qui ait fait l'objet d'un chiffrage) sont considérées comme refacturées à l'euro l'euro par le partenaire privé dans le schéma CP.

Observations de la MAPPP

La prise en compte des aspects fiscaux, et particulièrement de la TVA permet de présenter simultanément au Département une comparaison conforme à l'ordonnance et une comparaison plus directement en rapport avec les implications des différents schémas sur le budget du Département.

3.8 Hypothèses de financement

En schéma MP, il est prévu un recours à l'emprunt sur 20 ans pour le financement long terme.

En schéma CP, il est supposé que le partenaire privé fasse 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 93 % par emprunt bancaire.

Dans le schéma de référence :

Les hypothèses retenues sont un financement sur 20 ans par l'intermédiaire des banques publiques:

Prêteurs institutionnels	Taux (marge incluse)
BDCE	1,1%
CDC	2,0%
BEI	1,4%
Taux moyen + Marge de sécurité de 100bp	2,5%

Dans le schéma CP :

Le schéma CP prend en compte un apport financier important du Département à l'investissement, à savoir 60% du montant à financer.

Cet apport est considéré comme refinancé par un emprunt de la collectivité (dans les mêmes conditions que dans le schéma MOP).

Pour ce qui concerne les 40% restants :

- Taux de base retenu (Swap contre Euribor 3 mois)= 0,6 % + 100bp de sécurité = 1,6%

- Taux d'intérêt en dette projet (part 4%) : 1,6% + 200 bp = 3,60%
- Taux d'intérêt avec cession de créance acceptée (part 33%) 1,6% +120 bp = 2,80%
- Taux de rémunération des fonds propres avant IS (part 3%) : 14%

Le coût moyen pondéré sur 20 ans est de 3,66 %.

Maîtrise d'ouvrage publique		Contrat de partenariat			
Financement par emprunts successifs collectivité auprès des prêteurs institutionnels	Taux unique de 2,50%	Financement public 60%	Emprunt BDCE	2,1%	Coût moyen pondéré du capital: 2,97%
			Emprunt BEI	2,4%	
			Emprunt DFE (CDC)	3%	
		Financement privé 40%	Tranche dette cédée 83%	Taux de 2,80%	
			Tranche dette projet 10%	Taux de 3,60%	
			Tranche fonds propres ou quasi fonds propres 7%	TRI 14% (avant IS)	

Observations de la MAPPP

La proportion du financement public est importante (60% du financement total). Elle permet de diminuer le coût de financement global du projet. Les conditions globales des sources de financement public devront cependant être évaluées. Une attention particulière devra en outre être accordée dans le cadre du dialogue compétitif aux mécanismes permettant d'asseoir l'effectivité des transferts de risques à laquelle le recours au financement privé doit recourir.

4 ANALYSE COMPARATIVE DE LA VAN DES COÛTS

4.1 Analyse comparative de la VAN des coûts avant prise en compte monétaire des risques

Taux d'actualisation : le taux retenu est de 2,50 %, identique au taux d'emprunt de la personne publique dans le schéma MOP.

Compte tenu des hypothèses retenues, la VAN des coûts hors valorisation des risques fait apparaître un écart entre le CP et le schéma de référence au détriment du CP.

Coûts actualisés avant prise en compte des risques (M€)	MOP	CP	Δ_{CP-MP}	
			M€	%
Total des flux avant actualisation (HT)	153.21	155.74	2.53	1.7%
VAN sans prise en compte des risques en M€ HT 2015	105.99	111.81	5.82	5.5%

Sources: CG93

La comparaison des VAN avant prise en compte des risques met en évidence un avantage du schéma MOP de 5.5% par rapport au schéma CP. Cet avantage est principalement dû au surcoût de financement du CP non compensé par les coûts inférieurs que l'on aurait dû trouver avant la prise en compte des risques.

Observations de la MAPPP

A noter que les bénéfices économiques obtenus d'une livraison anticipée de 16 mois en CP n'ont pas été pris en compte à ce stade.

Cela correspond à un loyer de 7,6M€ (TTC) (hors dépense d'exploitation et fluides) pour le CG93. Ce coût moyen représente 0,33% des recettes réelles de fonctionnement du Département, ce qui donne des garanties sur la soutenabilité du projet.

4.2 Analyse comparative de la VAN des coûts après prise en compte monétaire des risques et de l'avantage socio-économique

4.2.1 Méthodologie de prise en compte des risques

La prise en compte des risques est effectuée selon la méthode préconisée par la MAPPP. L'approche qualitative, basée sur une matrice des risques, fait apparaître que les principaux risques, qui devraient être totalement ou partiellement assumés par le CG93 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.

Les résultats sont analysés en valeur à Risque (VaR) 85% (risque pour un niveau de confiance de 85%) conformément aux préconisations de la MAPPP pour ce type de projet.

La méthode quantitative est fondée sur une approche probabiliste ayant recours à des lois de distribution des risques propres à chaque phase du projet et sur lesquelles on applique la méthode de Monte-Carlo (5 000 tirages) dans les deux schémas retenus.

4.2.3 Comparaisons des VAN HT et TTC des coûts après prise en compte monétaire des risques (en M.€), et prise en compte du gain socio-économique.

Ces montants incluent, pour les besoins de la comparaison, les dépenses de fluides bien que celles-ci restent à la charge directe du département dans les deux schémas.

Prise en compte de l'avantage socio-économique

Le rapport se conforme aux recommandations de la MAPPP relatives à la prise en compte du gain socio-économique au profit du schéma CP lié à la mise en service beaucoup plus tardive des nouveaux collèges dans le schéma MOP. Ce décalage en faveur du CP est de 16 mois avant prise en compte des risques auquel se rajoutent 5,3 mois en intégrant les risques, soit grossièrement 22 mois. En loi MOP la mise à disposition des collèges de Livry-Gargan et de Montreuil ne pourrait donc pas être théoriquement garantie avant novembre 2020, ce qui ne permet d'envisager la rentrée avant septembre 2021 (soit 3 ans après la livraison théorique en CP (phase 1)).

La valorisation de l'utilité socio-économique correspondante a été effectuée en utilisant une méthode comparable à celle préconisée par la MAPPP (détermination de la valeur du bénéfice économique mensuel qui annule la VAN en MOP) :

Bénéfices socio-économiques	MOP	CP
Van flux M€HT (Var 85%)	0.0	4.91

Sources: CG93

Le résultat en termes de VAN est le suivant :

VAN des coûts avec prise en compte monétaires des risques et des avantages socioéconomique (ASE)	MOP	CP	Δ_{CP-MOP}	
			M€	%
VAN hors risques et hors ASE	105.99	111.81	5.82	5.5%
Impact des risques	20.03	5.71	-14.32	-71.5%
Impact ASE	0.0	-4.91		
VAN intégrant les risques	126.02	112.61	-13.4	-10.6%

Sources: CG93

La prise en compte des risques et les avantages socio-économiques font basculer très nettement l'avantage du schéma CP, particulièrement pour ce lot de collègues pour lequel les écarts de dates de livraison ont un effet plus important.

Tests de sensibilité

Les tests permettent de déterminer pour quelle variation (toutes choses égales par ailleurs) de chaque variable les deux schémas MOP et CP parviennent à l'équilibre.

Les résultats des simulations donnent, avant prise en compte de l'ASE :

Variable	Basculement en faveur du schéma MOP
Coût d'investissement	Augmentation de 10% du coût de construction en CP
Coût d'entretien – maintenance- GER	Augmentation de 56% du coût de maintenance en CP
Taux de financement bancaire	Augmentation de 113bp du taux de financement privé

Observation de la MAPPP : Ces tests démontrent la robustesse du schéma CP, avec un écart satisfaisant surtout lorsque l'utilité socio-économique est prise en compte. D'autres tests auraient pu être réalisés par exemple sur l'impact du financement direct par le Département.

4.2 Analyse comparative au regard des performances non chiffrables.

Le rapport remarque que le Département ne souhaite pas viser la certification HQE (haute qualité environnementale) des ouvrages mais tient au respect de la démarche. Il vise en particulier un niveau de performance « approfondi » pour les cibles suivantes qui font partie du référentiel HQE :

- Relation du bâtiment avec son environnement immédiat
- Chantier à faible impact environnemental
- Gestion de l'énergie

- Gestion de l'eau
- Maintenance – pérennité des performances environnementales
- Confort hygrothermique
- Confort visuel

Le rapport estime que le schéma CP offre dans ce domaine les meilleures perspectives, dans la mesure où il permet de négocier des objectifs de performance dans la durée et soumis à pénalités pour la maintenance des ouvrages et des installations.

5 SYNTHÈSE DE L'AVIS

Le présent avis porte sur la réalisation de trois collèges par le département de la Seine-Saint-Denis (CPI) ; ceux-ci constituent l'un des deux ensembles équivalents retenus pour être le cas échéant réalisés en contrat de partenariat dans le cadre du plan exceptionnel d'investissement relatif aux collèges.

Le périmètre retenu comprend la conception, le financement (partiel), les travaux, la maintenance et l'entretien. L'hypothèse d'une externalisation des prestations d'exploitation techniques courantes et de la restauration, actuellement réalisées en interne, a été écartée.

Des objectifs ambitieux en matière de développement durable ont été retenus.

C'est pourquoi le coût des consommations de fluides, non intégré dans le périmètre stricto-sensu, a cependant été retenu pour les besoins de la comparaison.

La pertinence juridique du recours au contrat de partenariat (CP) est établie tout à la fois au titre de l'urgence, de la complexité du projet et de l'efficacité : l'urgence est liée à la vétusté du parc et à la pression démographique, la complexité technique et fonctionnelle s'analyse en grande partie relativement aux capacités du département à maîtriser dans des délais très courts un plan d'aussi grande ampleur. La validation du critère de l'efficacité renvoie à l'analyse comparative.

Pour l'analyse comparative, deux schémas juridiques ont été retenus : un schéma en maîtrise d'ouvrage publique classique, avec marchés séparés – schéma MOP – et un schéma en contrat de partenariat - schéma CP. Les coûts de construction et de maintenance - avant prise en compte des risques – étant proches, le coût de financement plus élevé du schéma CP (malgré l'introduction dans ce schéma d'un financement direct par le département à hauteur de 60 %) pèse sur la comparaison en termes de VAN HT (5,5 % à l'avantage du schéma MOP).

La valorisation des risques, effectuée avec rigueur, ainsi que la prise en compte de l'avantage socio-économique lié au gain de temps dans le schéma CP, fait basculer très nettement la comparaison en faveur de celui-ci (- 10,6 % HT).

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

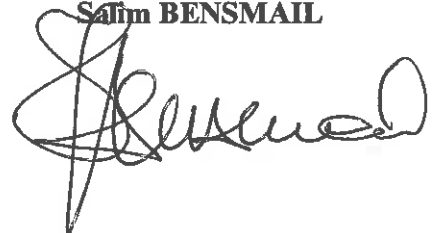
- De prendre les dispositions nécessaires pour veiller au respect du calendrier envisagé, l'avantage de délai justifiant pour une part importante le recours au schéma CP ;
- de veiller lors du dialogue compétitif à éviter toute dérive des conditions de financement par rapport à celles prises en compte dans l'évaluation.
- d'examiner avec vigilance les conditions contractuelles proposées dans le cadre du financement public.

Les conditions juridiques étant remplies pour recourir au contrat de partenariat et l'analyse comparative ayant montré que le Département de la Seine-Saint-Denis 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 pour la réalisation de ce projet.

Cet avis se limite au choix de la procédure la mieux adaptée pour la réalisation du projet. Si celui-ci est effectivement lancé sur cette base, il conviendra de vérifier tout au long de la procédure, à l'issue du dialogue compétitif et avant la signature du contrat, que les avantages attendus d'un tel choix ont bien été obtenus.

Le Directeur de la MAPPP

Salim BENSMAIL

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Salim Bensmail', written in a cursive style.