

Le Directeur

Paris, le 29 novembre 2016

Avis n°2016 - 09 concernant la restructuration- extension du Forum pour le Conseil départemental du Nord

Préambule : cet avis est rendu en application de l'article 76 de l'Ordonnance 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics et 153 du Décret n°2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics

I. PRESENTATION DU PROJET

A. Présentation générale du projet

Le Conseil départemental du Nord (« le CD59 ») souhaite regrouper ses services administratifs dans le bâtiment Forum qu'il a acquis en 2012. Ces services sont aujourd'hui répartis sur la métropole lilloise en 3 secteurs et 12 bâtiments. Cette opération, centrée sur le secteur Delory, à proximité de l'Hôtel du département, présente donc des enjeux évidents en termes de stratégie économique et patrimoniale, d'aménagement urbain, de rationalisation de l'organisation et d'amélioration du fonctionnement des services par leur regroupement, ce qui permettra notamment de faciliter la relation du CD59 avec le public.

Le projet comprend principalement la restructuration du Forum et l'extension de celui-ci vers l'Hôtel du département, mais également tout un programme de requalification urbaine aux abords du projet, ainsi qu'un projet de valorisation immobilière, et la réalisation d'un parking.

Il s'inscrit dans le développement urbain concerté du site Delory en dessinant un grand pôle administratif cohérent, situé en mitoyenneté du projet « Euroflandres » et s'insère dans le développement urbain et économique du pôle gare situé à proximité. Il s'intègre par ailleurs dans le projet EuraLille 3000, élaboré par la SPL « Euralille » visant à développer le quartier des gares (ancienne friche « Saint Sauveur »), notamment par la densification de l'îlot avec

construction de bureaux, logements, commerces et activités, dans un quartier jugé comme étant à fort potentiel.

Le projet consiste en la conception, la réalisation d'un ensemble immobilier (avec restructuration et constructions nouvelles), l'aménagement urbain autour de cet ensemble immobilier, ainsi qu'une valorisation d'une partie de cet ensemble ; le financement et le GER, l'exploitation technique et l'entretien maintenance de cet ensemble immobilier.

Conformément aux articles 74 et 75 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics cette démarche doit être accompagnée d'une comparaison des différents modes de réalisation visant à déterminer le montage le plus adapté. Le présent Avis vise à vérifier la pertinence de cette analyse comparative.

B. Les objectifs du porteur de projet

Le principal objectif du CD59 est de regrouper ses services répartis sur 12 bâtiments dans une démarche de performance, d'économie et d'efficacité de la dépense publique. Ce regroupement de services consiste d'abord à rationaliser l'organisation et améliorer la relation avec les citoyens de façon optimale.

Il s'agit ensuite de saisir l'opportunité de ces travaux pour déployer une démarche de performance énergétique et environnementale exemplaire, avec un objectif « BBC rénovation » pour le projet de rénovation du forum visant à sécuriser la rentabilité de l'opération par des gains de consommation, d'entretien et de maintenance pérenne.

Le projet a également pour enjeu de s'inscrire dans une démarche urbaine concertée afin de donner à ce projet un caractère architectural et urbanistique conforme aux objectifs déclinés par EuroLille 3000.

Outre les avantages en termes de coût de fonctionnement d'une organisation favorisant la mutualisation des services supports, l'opération répond à une stratégie patrimoniale et économique majeure permettant de libérer des emprises foncières louées et de valoriser le patrimoine nouvellement construit.

C. L'objet de l'opération

1. Périmètre physique

Le périmètre du projet pris en compte par le CD59 pour réaliser l'analyse comparative comprend la réalisation des travaux suivants :

- La restructuration complète de l'immeuble Forum en « BBC Rénovation » :
 - La mise aux normes du bâtiment (reprise de l'ensemble des lots techniques);
 - La restructuration des façades;
 - Le déclassement IGH du bâtiment.
 - Le curage des locaux existants et leur remise à neuf.

- La construction du bâtiment « extension » sur les espaces libres dits « la pelouse » doit permettre de mettre en place un projet urbain et architectural ambitieux orienté vers une activité « bureaux » ;
 - La requalification urbaine des abords du projet ;
 - L'amélioration de la liaison entre le Forum et l'hôtel du Département ;
-
- La réalisation d'un bâtiment à céder dans le cadre d'une valorisation immobilière de l'ensemble ainsi réalisé ;
 - La création de locaux ouverts au public au RDC de l'immeuble du Forum ;
 - La construction de places de parking rejoignant le parking de l'hôtel du département.

2. Périmètre fonctionnel (missions confiées au titulaire)

Le CD59 mentionne le périmètre fonctionnel suivant :

- Conception et réalisation de l'ensemble immobilier décrit ci-dessus ;
- Financement de l'ensemble des travaux ;
- Valorisation foncière de la parcelle angle Gustave Delory-Charles St Venant ;
- Perception de recettes annexes (parking) ;
- GER, Exploitation technique du bâtiment et Maintenance.

II. ANALYSE COMPARATIVE DES MODES DE REALISATION

A titre liminaire, il convient de rappeler ici que le Conseil départemental dispose de la compétence pour l'organisation de ses propres services en application des textes régissant les répartitions de compétences entre collectivités territoriales (loi de décentralisation de 1982 non remise en cause par la loi le « Nôtre »).

A. Rappel des textes

Les nouveaux marchés de partenariat répondent à des conditions de fond liées aux conditions de recours, ainsi qu'à des règles procédurales.

1. Les conditions de recours au marché de partenariat :

Il existe depuis la réforme de la commande publique instituée par l'Ordonnance n°2015-899 du 23 juillet 2015 deux conditions de recours au marché de partenariat, le Bilan et le Seuil, en application de l'article 75 :

« I. - La procédure de passation d'un marché de partenariat ne peut être engagée que si l'acheteur démontre que, compte tenu des caractéristiques du projet envisagé, des exigences de service public ou de la mission d'intérêt général dont l'acheteur est chargé, ou des insuffisances et difficultés observées dans la réalisation de projets comparables, le recours à un tel contrat **présente un bilan plus favorable**, notamment sur le plan financier, que celui des autres modes de réalisation du projet. Le critère du paiement différé ne saurait à lui seul constituer un avantage. Les modalités d'établissement de ce bilan sont fixées par décret en Conseil d'Etat.

II. - Les acheteurs ne peuvent recourir au marché de partenariat **que si la valeur de ce marché est supérieure à un seuil** fixé par voie réglementaire en fonction de la nature et de l'objet du contrat, des capacités techniques et financières de l'acheteur et de l'intensité du risque encouru. »

(1) Le bilan

Le bilan avantages-inconvénients des différents modes de réalisation-gestion, et leur comparaison, d'un point de vue juridique et économique, doit être détaillé dans l'évaluation comparative (développements ci-après).

(2) Les seuils

Le Seuil prévu à l'article 75 de l'Ordonnance marché et décliné à l'article 151 du Décret marché est satisfait. En effet, il s'agit en l'espèce d'un ouvrage de bâtiment, soumis de ce fait au seuil de 10 millions d'euros H.T. prévu par le 3° de l'article 151 qui dispose :

« Le seuil prévu à [l'article 75 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 susvisée](#), au-delà duquel les acheteurs peuvent recourir au marché de partenariat, est fixé à :

1° 2 millions d'euros HT lorsque l'objet principal du marché de partenariat porte sur des biens immatériels, des systèmes d'information ou des équipements autres que des ouvrages ainsi que lorsque le contrat comporte des objectifs chiffrés de performance énergétique et prévoit que la rémunération du titulaire tient compte de l'atteinte de ces objectifs ;

2° 5 millions d'euros HT lorsque l'objet principal du marché de partenariat porte sur : a) Des ouvrages d'infrastructure de réseau, notamment dans le domaine de l'énergie, des transports, de l'aménagement urbain et de l'assainissement ; b) Des ouvrages de bâtiment lorsque la mission confiée au titulaire ne comprend aucun des éléments mentionnés aux [2° et 3° du II de l'article 67 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 susvisée](#) ;

3° 10 millions d'euros HT lorsque l'objet principal du marché de partenariat porte sur des prestations ou des ouvrages autres que ceux mentionnés aux 1° et 2° du présent I »

« II. - La valeur du marché de partenariat comprend : 1° La rémunération du titulaire versée par l'acheteur ; 2° Le cas échéant, les revenus issus de l'exercice d'activités annexes ou de la valorisation du domaine ; 3° Le cas échéant, les éventuels concours publics. La valeur à prendre en compte est celle estimée au moment de l'envoi de l'avis d'appel à la concurrence à la publication. »

Le montant de l'investissement du projet étant de l'ordre de 60M€ la condition précédente, qui se calcule en tenant compte de la rémunération totale versée par l'acheteur sur la durée du contrat est donc remplie.

2. Les avis et autorisations préalables au lancement d'un marché de partenariat

L'acheteur doit réaliser une évaluation du mode de réalisation du projet et une étude de soutenabilité budgétaire, soumises respectivement pour avis à la Mission d'Appui au Financement des Infrastructures, créée par décret n° 2016-522 du 27 avril 2016, et aux services déconcentrés de la DGFIP (guichet d'entrée : DDFIP et instruction par la DRFIP en principe).

Une fois les avis rendus dans les délais prévus par les articles 153 et 154 du Décret n°2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics, le Conseil Départemental doit présenter à son assemblée délibérante les conclusions desdites évaluations ainsi que les avis rendus par les services de l'Etat compétent, en application de l'article 77 de l'Ordonnance marchés publics.

B. Les critères d'analyse et de choix au regard des enjeux du projet

Le choix du mode de réalisation d'un projet donné relève d'une analyse de l'ensemble des paramètres et données d'entrée du projet au regard du périmètre que souhaite confier le porteur public du projet et des enjeux particuliers de ce projet au regard des objectifs qu'il s'est fixé.

Parmi ces paramètres, le législateur délégué a fixé quelques indicateurs à l'article 152 du décret n°2016-360 du 25 mars 2016 (étendue du transfert de la maîtrise d'ouvrage, périmètre des missions confiée, modalités de partage des risques, coûts global du projet) qu'il convient de rapprocher des enjeux fixés par le CD59, afin de déterminer une grille d'analyse permettant de procéder à l'appréciation globale des avantages et des inconvénients des différents modes de réalisation.

Le tableau présenté par le CD59 nous paraît bien refléter les paramètres du choix du mode de réalisation du projet au regard des enjeux et des objectifs recherchés.

Tableau de synthèse des enjeux du projet, de leurs préalables et de leurs conséquences

Enjeux	Conséquences	Préalables
Atteinte et pérennisation des objectifs de performance énergétique	<ul style="list-style-type: none"> - Diminution des coûts d'exploitation, de maintenance et de renouvellement - Développement durable, image 	<ul style="list-style-type: none"> - Programme performantiel - <i>Contract manager</i> - Durée du contrat - Mainteneur intégré dès les phases de conception
Qualité d'accueil et lisibilité du CD	<ul style="list-style-type: none"> - Qualité du service public - Confort des usagers et utilisateurs - Image 	<ul style="list-style-type: none"> - Périmètre de l'opération intégrant les aménagements en bordure de parcelle - Programme fonctionnel, architectural et urbain
Valorisation du patrimoine	<ul style="list-style-type: none"> - Valeur immobilière du Forum 	<ul style="list-style-type: none"> - Programme fonctionnel, architectural et urbain
Insertion dans le développement urbain et économique du pôle gare	<ul style="list-style-type: none"> - Service public - Valorisation de la parcelle (quartier dynamisé) - Confort des usagers et utilisateurs - Image 	<ul style="list-style-type: none"> - Périmètre de l'opération intégrant la cession et l'aménagement de la parcelle de droit à construire (harmonisation des alignements et des hauteurs). - Périmètre de l'opération intégrant les aménagements en bordure de parcelle
Calendrier de réalisation optimisé minimisant les nuisances et contraintes pour les agents	<ul style="list-style-type: none"> - Réduction des risques d'arrêt de chantier (internes au CD) - Gestion des travaux en site occupé - Réduction des risques de retard de transfert depuis d'autres sites : économies possibles sur les dépenses annuelles des locations (3,77M€/an) 	<ul style="list-style-type: none"> - Dialogue compétitif
Montant global de l'opération optimisé	<ul style="list-style-type: none"> - Economies réalisées en investissement et en entretien, maintenance et renouvellement 	<ul style="list-style-type: none"> - Diminution du montant de l'opération : recettes, produit de cession de la parcelle de droit à construire - Mainteneur intégré dès les phases de conception
Flexibilité, modularité et évolution des espaces	<ul style="list-style-type: none"> - Fonctionnalité et qualité de service - Optimisation et rationalité des espaces 	<ul style="list-style-type: none"> - Programme fonctionnel, architectural - Dialogue compétitif

Observation de FIN INFRA

Le tableau présenté par le CD59 nous paraît bien refléter les paramètres du choix du mode de réalisation du projet au regard des enjeux et des objectifs recherchés.

C. Les montages contractuels exclus

1. La VEFA

La VEFA qui consiste en l'acquisition d'une partie d'un immeuble, par une personne publique, sans qu'elle puisse imposer ses besoins spécifiques, n'est pas éligible en l'espèce, l'opération étant réalisée pour le compte du CD59 et destinée à devenir sa propriété, en application d'un arrêt du Conseil d'Etat.

2. Les montages contractuels fondés sur une autorisation d'occupation du domaine public avec location en retour :

L'article 101 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 exclut désormais les montages AOT allers-retours, et BEA allers-retours qui auraient pour objet de réaliser un ouvrage pour le compte ou pour les besoins d'un acheteur soumis à l'ordonnance marché.

3. Le Bail à construction :

Le Bail à construction, régi par les dispositions de l'article L.251-1 du Code de la Construction et de l'habitation est un contrat par lequel « *le preneur s'engage à titre principal, à édifier des constructions sur le terrain du bailleur et à les conserver en bon état d'entretien pendant toute la durée du bail.* »

Le CD59 a écarté ce contrat au motif qu'il était incompatible avec les règles de la domanialité publique.

4. La concession de travaux ou la concession de service public

Le projet étant principalement de nature immobilière (bureaux pour l'administration), il n'a pas vocation à être exploité par un opérateur économique et ne peut donner lieu à une rémunération provenant du droit d'exploiter l'ouvrage ou le service, ou de ce droit assorti d'un prix. . Le mode concessif est donc à exclure.

Observation de FIN INFRA

Le CD59 a écarté à juste titre les quatre types de montages listés ci-dessus ;

Quelques observations : l'avis « Midi-Pyrénées » du Conseil d'Etat du 31 janvier 1995 a été repris à l'article 30 du décret n°2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics (référence textuelle).

Pour ce qui concerne le bail à construction, ce dernier a été écarté notamment en raison de son incompatibilité avec les règles de la domanialité publique. Même si le statut des biens n'est pas encore entièrement déterminé, il est probable qu'une partie des immeubles, destinés à des bureaux pour l'administration, soient in fine classés dans le domaine privé par détermination de la loi (sauf pour l'espace ouvert au public). Quoiqu'il en soit, ce montage, lorsqu'il est envisagé pour la réalisation d'un ouvrage pour les besoins de la personne publique, nous semble proscrit par l'ordonnance de 2015, dont l'article 101 supprime les montages allers-retours en BEA-AOT. Dès lors qu'il s'agit de recourir à un montage « en loyers » pour réaliser un ouvrage pour les besoins d'une personne publique, il nous semble que le seul montage envisageable, depuis l'entrée en vigueur des nouveaux textes marchés, est le marché de partenariat.

D. Les montages contractuels envisageables

1. Les montages sous maîtrise d'ouvrage publique :

Les marchés publics allotis (MOP) article 5 de l'Ordonnance.

Les marchés de travaux « classiques » imposent (i) la séparation de la maîtrise d'œuvre et des travaux (article 7 de la loi du 12 juillet 1985 dite « loi Mop »), (ii) l'obligation d'allotissement (article 32) et l'interdiction de paiement différé (article 60 de l'ordonnance).

Ceci supposera un découpage dans le temps et dans l'espace des tâches, avec la passation d'un ou plusieurs marchés sur chacune des phases du projet (conception, travaux et maintenance), et par ailleurs un découpage des travaux en plusieurs lots. En effet, les deux motifs de dérogation à la règle de l'allotissement ne sont pas remplis en l'espèce.

Cela nécessitera un fort pilotage du CD59 (synchronisation des tâches, missions d'intégration,...) impliquant des ressources internes importantes (missions certes externalisables mais sans réel transfert de risques), et surtout des délais majorés. Le recours à un marché d'ordonnancement, pilotage, coordination » au sens de l'article 7-7 de la loi « MOP » ne constitue qu'un faible palliatif.

L'absence d'effet d'échelle du fait de la division des missions, les coûts internes importants sont autant d'éléments qui rendent cette option peu attractive pour le CD59. Celle-ci, par ailleurs devra porter la majorité des risques du fait qu'elle doit assumer son cahier des charges tant sur la construction que sur la phase d'exploitation. Elle devra enfin porter l'ensemble du financement.

Avantages/inconvénients du recours aux marchés publics « classiques »

Avantages	Inconvénients
<p>► Ce type de contrats ainsi que leurs modalités de passation sont bien connus des personnes publiques en général et du Département du Nord en particulier.</p> <p>► La mise en œuvre des procédures de passation concernant notamment les marchés publics de travaux, est moins complexe que la mise en œuvre d'une procédure de type dialogue compétitif.</p> <p>► En outre :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les taux d'intérêts d'emprunt sont généralement plus intéressants ; - il est possible de passer plusieurs contrats (conception, construction, exploitation) relativement courts qui permettent de gagner en flexibilité, et notamment de bénéficier d'évolutions technologiques à moindres coûts ; - il est possible d'établir un contrôle plus fin sur la conception et la construction de l'équipement ; - il permet de multiplier le nombre d'acteurs. 	<p>► Pour la réalisation de l'ensemble du Projet, le Conseil Départemental devra recourir à plusieurs marchés distincts ce qui entraînera nécessairement:</p> <ul style="list-style-type: none"> - des problèmes de phasage et d'interface, notamment en cas de démolition / reconstruction de l'ouvrage sur le même site (cas où les entreprises chargées de la démolition et de la reconstruction ne seraient pas les mêmes) ; - une complexification de la gestion du Projet par le Conseil Départemental et des coûts de contrôle élevés ; - la dissociation des phases de conception et de construction entraînera une perte de temps (en comparaison du recours à un montage « global »), et ce d'autant plus que la procédure de concours à mettre en place pour la sélection d'un maître d'œuvre est longue et complexe ; - la dissociation des missions de construction et d'entretien / maintenance ne permettra pas une optimisation de l'entretien et de la maintenance du site ; - le Conseil Départemental étant maître d'ouvrage, il supportera l'essentiel des risques, notamment en phase de construction (autorisations, défaillance du concepteur, retard...) ; - l'impossibilité de différer le paiement oblige à supporter le coût global de la construction sur un nombre d'années restreint nécessitant <i>de facto</i> des décaissements très lourds sur cette période.

Observation de FIN INFRA :

Le tableau des avantages-inconvénients proposé par la CD59 illustre bien les avantages et inconvénients rencontrés classiquement en cas de recours à un marché public « classique ».

Pour la réalisation d'une opération immobilière complexe avec restructuration lourde et réalisation d'une « extension neuve » avec des interventions en site occupé et la réalisation de plusieurs opérations concomitantes selon un phasage délicat, ainsi que des aménagements urbains et potentiellement la valorisation d'une partie de l'ensemble immobilier, le recours à un marché « global » avec un opérateur qui est en mesure de maîtriser l'ensemble de l'opération, apparaît en effet de nature à limiter les interfaces de l'opération (et donc les surcoûts et sur-délais). Par ailleurs, le marché classique ne permet pas d'inclure des prestations de valorisation immobilière.

Les marchés public globaux conception-réalisation article 33 de l'Ordonnance.

Au-delà des caractéristiques rappelées ci-dessus pour les marchés classiques (allotissement obligatoire des travaux, interdiction du paiement différé), ces marchés sont soumis à des conditions d'accès strictes édictées par l'article 33 de l'Ordonnance rappelé ci-après :

*« I.-Les acheteurs peuvent conclure des marchés publics de conception-réalisation qui sont des marchés publics de travaux permettant à l'acheteur de confier à un opérateur économique une mission portant à la fois sur l'établissement des études et l'exécution des travaux. Toutefois, sans préjudice des dispositions législatives spéciales, les acheteurs soumis aux dispositions de la loi du 12 juillet 1985 susvisée ne peuvent recourir à un marché public de conception-réalisation, quel qu'en soit le montant, **que si des motifs d'ordre technique ou un engagement contractuel sur un niveau d'amélioration de l'efficacité énergétique rendent nécessaire l'association de l'entrepreneur aux études de l'ouvrage.** »*

S'agissant des motifs d'ordre technique, la jurisprudence ne semble envisager que des ouvrages qui, en raison de leurs dimensions et de leur volume exceptionnel, ainsi que de la mise en œuvre de procédés de construction particuliers, admettent le recours à un marché de conception-réalisation. S'agissant de l'engagement contractuel sur un niveau d'amélioration de l'efficacité énergétique, cette condition doit être regardée comme s'appliquant principalement à des travaux de réhabilitation (réponse ministérielle relative à la loi Grenelle II, reprise dans la fiche de la DAJ sur « *allotissement et marchés globaux* »).

Avantages/inconvénients du recours aux marchés conception-réalisation

Avantages	Inconvénients
<p>► Un seul marché est nécessaire pour réaliser l'ensemble du Projet (marché « global ») recours, par un unique contrat, à un groupement d'opérateurs.</p>	<p>► Difficulté de justifier le recours à ce type de contrat et risque contentieux qui en découle.</p> <p>► Etant soumis à l'ordonnance relative aux marchés publics, ce type de marché ne pourra pas faire l'objet d'un « paiement différé »</p> <p>► Ne permet pas de confier au titulaire du marché l'ensemble des prestations attendues par le Conseil départemental telles que, notamment, la requalification de l'espace urbain, la cession de droit à construire, la perception de recettes annexes en déduction des loyers versés par le Conseil départemental, la gestion du planning des déménagements et de la problématique d'intervention en site occupé.</p> <p>► Ne permet pas de confier au titulaire des prestations d'exploitations et de maintenance qui devront faire l'objet d'un marché public distinct</p> <p>► Ne permet pas d'appréhender rationnellement l'interface très complexe entre le projet d'extension-restructuration du Forum et la valorisation de la parcelle située à l'angle Delory qui doivent faire l'objet d'une approche cohérente et interdépendante.</p>

Observation de FIN INFRA :

Le tableau des avantages-inconvénients proposé par la CD59 illustre bien les avantages et inconvénients du marché de conception-réalisation.

FIN INFRA considère en revanche que la seconde condition de recours au marché de conception-réalisation relative à l'engagement contractuel sur un niveau de performance énergétique pourrait trouver à s'appliquer s'agissant d'un ouvrage à réhabiliter visant un objectif BB+ rénovation.

Pour autant, au regard de l'appréciation globale du projet imposée par l'article 75 de l'ordonnance, si l'on prend en considération l'ensemble des éléments composant le bilan qualitatif, il est exact qu'un tel contrat ne permet pas de confier des prestations de valorisation immobilière ou d'exploitation technique du bâtiment. Par ailleurs, il n'est pas certain non plus

que des opérations de requalification urbaine puissent être incluses (elles ne sont pas citées expressément contrairement à l'article 35 de l'ordonnance qui vise bien « l'aménagement »).

Il aurait pu être développé davantage, dans cette partie, les éléments relatifs au transfert de risque, et aux risques gardés par le maître d'ouvrage public dans un tel contrat, par comparaison avec un contrat plus global en maîtrise d'ouvrage privée.

Les marchés globaux de performance (MGP)

Le régime de ces marchés est précisé à l'article 34 de l'Ordonnance, qui dispose :

*Nonobstant les dispositions de l'article 33, les acheteurs peuvent conclure des marchés publics globaux de performance qui associent l'exploitation ou la maintenance à la réalisation ou à la conception-réalisation de prestations **afin de remplir des objectifs chiffrés de performance définis notamment en termes de niveau d'activité, de qualité de service, d'efficacité énergétique ou d'incidence écologique.** Ces marchés publics comportent des engagements de performance mesurables.*

Contrairement au schéma évoqué précédemment, cette solution est plus adaptée au contexte. Elle présente un facteur d'intégration de prestations très supérieur aux schémas présentés ci-dessus par son caractère global qui associe la conception et la construction, et la maintenance. Ils sont déroatoires à la loi MOP et les acheteurs, contrairement aux marchés de conception-réalisation, n'ont pas à justifier la nécessité d'associer l'entrepreneur aux études de l'ouvrage dès lors qu'ils intègrent au contrat des engagements de performance mesurables.

Par ailleurs, ce contrat est centré sur la performance, la rémunération des prestations d'exploitation ou de maintenance doit être liée à l'atteinte des engagements de performance mesurables, ce qui en l'espèce, rejoint les préoccupations de la personne publique.

Cependant, sur le périmètre des missions confiées, le CD59 estime que ce contrat n'est pas adapté au périmètre souhaité par la personne publique car il ne permet pas de confier au titulaire les prestations suivantes :

- Requalification de l'espace urbain ;
- Cession de droit à construire ;
- Perception de recettes annexes (location de parking en dehors des heures de travail) ;
- La gestion du planning des déménagements ;
- La problématique d'intervention en site occupé.

Avantages/inconvénients du recours aux marchés globaux de performance :

Avantages	Inconvénients
<p>► Un seul marché est nécessaire pour la réalisation, l'exploitation ou la maintenance du Projet : recours, par un unique contrat, à un groupement d'opérateurs.</p> <p>► La rémunération des prestations d'exploitation et de maintenance est liée à l'atteinte des engagements de performance fixés dans le marché.</p>	<p>► Pas de possibilité d'intégrer des recettes annexes dans le périmètre du marché (revenus issus de l'exercice d'activités annexes ou de valorisation du domaine)</p> <p>► Ne permet en conséquence pas d'appréhender rationnellement l'interface très complexe entre le projet d'extension- restructuration du Forum et la valorisation de la parcelle située à l'angle Delory qui doivent faire l'objet d'une approche cohérente et interdépendante</p> <p>► Contrats d'une durée généralement plus courte (environ 15 ans)</p> <p> ► Ne permet pas de confier au titulaire du marché l'ensemble des prestations attendues par le Conseil départemental telles que, notamment, la requalification de l'espace urbain, la cession de droit à construire, la perception de recettes annexes en déduction des loyers versés par le Conseil départemental, la gestion du planning des déménagements et de la problématique d'intervention en site occupé.</p> <p> ► Financement public</p> <p> ► Prohibition du paiement différé</p>

Observations de FIN INFRA

Le tableau des avantages-inconvénients proposé par la CD59 illustre bien les avantages et inconvénients du marché global performantiel.

Le marché global performantiel, qui correspond mieux à ce type d'opération par son caractère global, a été écarté principalement en raison du périmètre de l'opération souhaité par le CG59. Sur cette question, FIN-INFRA ajoutera les précisions suivantes :

- Requalification de l'espace urbain : cette mission relative à l'aménagement urbain n'est pas visée spécifiquement à l'article 34, contrairement à l'article 35 (marchés globaux sectoriels) qui vise cette mission d' « aménagement ».

- La gestion du planning des déménagements : elle pourrait entrer dans le cadre de la « réalisation de prestations » ;

- La problématique d'intervention en site occupé : pourrait être réalisée en MGP a priori même si aucune mention de « réhabilitation » n'est faite à l'article 34 contrairement à l'article 33

réservé en partie aux réhabilitations (Cf fiche DAJ 2016 sur allotissement). Certains contrats universitaires en CREM ont intégré cette possibilité.

Par ailleurs, il convient de préciser que désormais, le marché global de performance de l'article 34, est désormais soumis à la procédure de concours au-dessus des seuils des procédures formalisées, en application des articles 91 et 92 du décret marché. Cette obligation procédurale impose une organisation spécifique au sein du CD59, et peut présenter, en termes de délais, de coûts et de mise en œuvre (jury de concours) des incidences qui ont été en partie reprise dans la seconde partie relative aux plannings de l'opération..

2. Le marché de partenariat

Le nouveau marché de partenariat institué par l'Ordonnance marché à l'article 67, peut comprendre le périmètre suivant

*« Un marché de partenariat est un marché public qui permet de confier à un opérateur économique ou à un groupement d'opérateurs économiques **une mission globale** ayant pour objet :*

1° La construction, la transformation, la rénovation, le démantèlement ou la destruction d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels nécessaires au service public ou à l'exercice d'une mission d'intérêt général ;

2° Tout ou partie de leur financement. Le titulaire du marché de partenariat assure la maîtrise d'ouvrage de l'opération à réaliser.

II. - Cette mission globale peut également avoir pour objet :

1° Tout ou partie de la conception des ouvrages, équipements ou biens immatériels ;

2° L'aménagement, l'entretien, la maintenance, la gestion ou l'exploitation d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels ou une combinaison de ces éléments ;

3° La gestion d'une mission de service public ou des prestations de services concourant à l'exercice, par la personne publique, de la mission de service public dont elle est chargée. »

Cette mission globale intègre obligatoirement deux éléments :

- Tout ou partie du financement ;
- La construction, la rénovation d'ouvrages nécessaires au service public ou à l'exercice d'une mission d'intérêt général ;

Par ailleurs, ces missions peuvent être complétées par des missions de conception, d'aménagement, d'entretien, de maintenance, d'exploitation technique des immeubles ou de missions relatives à la valorisation immobilière au titre de l'article 86 qui dispose :

« I. - Afin de valoriser une partie du domaine, l'acheteur peut, après avoir procédé, s'il y a lieu, à une délimitation des biens appartenant au domaine public, autoriser le titulaire :

1° A consentir des autorisations d'occupation du domaine public ;

2° A consentir des baux de droit privé pour des biens appartenant au domaine privé et à y constituer tous types de droits réels à durée limitée ;

3° A procéder à des cessions pour des biens qui lui ont été préalablement cédés.

II.- L'accord de l'acheteur doit être expressément formulé pour chacune des autorisations ou des baux mentionnés aux 1° et 2° du I. Lorsque le marché de partenariat est conclu par l'acheteur pour la réalisation d'une opération répondant aux besoins d'une autre personne morale de droit public ou privé pour l'exercice de ses missions ou lorsque l'opération est réalisée sur le domaine d'une autre personne morale de droit public ou privé, le titulaire peut être autorisé à valoriser une partie du domaine, après accord du propriétaire du domaine.

Lorsque les baux sont consentis par le titulaire pour une durée excédant celle du contrat, les conditions de reprise du bail par l'acheteur doivent faire l'objet d'une convention entre l'acheteur, le titulaire, le preneur et, le cas échéant, le propriétaire du domaine. »

La rémunération peut tenir compte des revenus issus de la valorisation immobilière en application de l'article 83 II de l'Ordonnance marché.

Le loyer est constitué de trois composantes en application de l'article 161 du décret marché :

« I. - Le marché de partenariat précise les conditions dans lesquelles sont pris en compte et distingués, pour le calcul de la rémunération du titulaire :
1° Les coûts d'investissement, notamment les coûts d'étude et de conception, les coûts de construction, les coûts annexes à la construction et les frais financiers intercalaires ;
2° Les coûts de fonctionnement, notamment les coûts d'entretien, de maintenance et de renouvellement des ouvrages et des équipements ;
3° Les coûts de financement ;
4° Le cas échéant, les revenus issus de l'exercice d'activités annexes ou de la valorisation du domaine.(...) »

En l'occurrence, le CD59 prévoit de confier à un partenaire privé, le financement de l'opération, la conception (architecturale et technique) et la construction/rénovation des bâtiments ainsi que l'exploitation- maintenance, la valorisation foncière et enfin la perception de recettes annexes issues de l'exploitation du parking.

Le marché de partenariat, en ce qu'il confie au partenaire une mission globale portant sur la conception, la réalisation permet de transférer sur le partenaire la majeure partie des missions liées à la maîtrise d'ouvrage et des risques associés (obtention des autorisations administratives, délais, surcoûts, qualité des ouvrages, respect de l'enveloppe financière...).

Sur le plan financier, les responsabilités assumées par le co-contractant sont garanties puisque une partie de sa rémunération est liée à des objectifs de performance et par un mécanisme de pénalités.

Avantages	Inconvénients
<p>▶ S'agissant d'un contrat « global » :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Gain de temps en termes de procédure ; - Réduction des risques de contentieux ; - Réduction des problèmes de gestion des interfaces. <p>▶ Il doit être précédé d'une évaluation préalable, permettant de s'assurer que son bilan est plus favorable que celui des autres modes de réalisation du Projet.</p> <p>▶ Il permet également de confier au partenaire privé l'ensemble des prestations de services et travaux annexes à la construction/restructuration (aménagement, gestion du planning des déménagements, gestion du site occupé, requalification de l'espace urbain, <i>etc.</i>) qui sont techniquement très difficilement dissociables des missions de conception/construction/restructuration et qui requièrent une approche nécessairement globale.</p> <p>▶ Réalisation d'économies substantielles liées à :</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> la mise en oeuvre d'une procédure de dialogue compétitif qui permettra d'optimiser le Projet en fonction des besoins précis du Conseil Départemental ; <input type="checkbox"/> une plus grande responsabilisation du cocontractant dans la mesure où une partie de sa rémunération sera fonction de l'atteinte d'objectifs de performance fixés en amont ; <input type="checkbox"/> la possibilité d'intégrer des recettes annexes. <p>▶ Permet de gérer rationnellement et globalement l'interface très complexe entre le projet d'extension-restructuration du Forum et la valorisation de la parcelle située à l'angle Delory qui pourront ainsi faire l'objet d'une approche cohérente, interdépendante et respectueuse des contraintes d'aménagement qui s'imposent au projet.</p> <p>▶ Optimisation de la durée des travaux : le partenaire privé a intérêt à mettre rapidement à disposition les ouvrages puisque la mise à disposition effective déclenchera le versement du loyer.</p> <p>▶ Optimisation des prestations d'entretien-maintenance du fait d'une meilleure prise en compte lors de la phase de conception et de construction des aspects liés à la maintenabilité.</p>	<p>▶ La procédure de dialogue compétitif (si elle est mise en oeuvre) est plus complexe à mettre en oeuvre qu'une procédure d'appel d'offres classique.</p> <p>▶ Cession Dailly acceptée par la personne publique limitée à 80% de la rémunération due au titre des coûts d'investissement et des coûts de financement</p>

Observations de FIN INFRA

Le tableau des avantages-inconvénients proposé par le CD59 illustre bien les avantages et inconvénients du marché de partenariat, même si il aurait pu être indiqué, au titre des inconvénients liés au marché de partenariat, le surcoût lié au financement (même si par ailleurs il est compensé).

D'autre part, la procédure de dialogue compétitif nous apparaît être plutôt un atout du marché de partenariat ; en effet dans la pratique de dix années de contrat de partenariat, elle a pu démontrer ses avantages, notamment de permettre une meilleure définition du projet et un rapprochement entre le programme fonctionnel des besoins et les offres des candidats pour limiter les écarts d'interprétation.

D'une manière plus générale, le marché de partenariat s'avère être le contrat le plus pertinent au regard des caractéristiques du projet pour les motifs suivants :

*- **périmètre des missions confiées** : seul le marché de partenariat permet de confier une mission globale à un opérateur unique comprenant la conception, la réhabilitation, la construction, l'entretien la maintenance et l'exploitation technique des bâtiments, le financement, la valorisation immobilière et la gestion du parking ;*

*- **gestion des interfaces techniques par un seul opérateur, transfert de la maîtrise d'ouvrage** : compte tenu des caractéristiques techniques du projet (opération de restructuration lourde, phasage complexe, opération en site occupé, requalification urbaine des abords et des liaisons....), le découpage en de nombreux marchés distincts (maîtrise d'œuvre et travaux et plusieurs lots au sein des travaux) aurait multiplié les interfaces de nature à engendrer surcoûts et sur-délais.*

FIN INFRA fait cependant observer que certains risques « propriétaires » s'agissant d'un immeuble existant à restructurer ne peuvent être entièrement transférés au titulaire du marché de partenariat ; en particulier s'agissant de l'amiante, compte tenu de la réglementation existante et même en présence de diagnostics très précis, ce risque n'est pas toujours entièrement transférable. Il est bien noté que le CD59 a intégré, au delà du budget amiante pré-estimé, une provision pour aléas de 1,1 Md€. Il pourrait être envisagé le cas échéant d'intégrer également au projet un compte « provision » pour modifications/aléas/causes légitimes au projet en fonction des échanges intervenus au cours du dialogue entre APP personne publique et candidats.

Par ailleurs, FIN INFRA a bien noté que le CD59 avait prévu de mettre en place une équipe de gestion de projet pour le pilotage stratégique du projet, et a présenté son organisation complète pour suivre ce projet (en décrivant les différentes instances chargées de l'organisation, du pilotage du dialogue, de la gestion des utilisateurs....), cet élément est essentiel pour la réussite du projet, le marché de partenariat requérant un suivi fort de la personne publique.

***Modalités de partage des risques et avantages liés au transfert du financement** : dans la mesure où c'est le partenaire privé qui assure le préfinancement de l'opération par l'intermédiaire des établissements financiers, ces derniers, qui rémunèrent en principe le*

constructeur au fil de l'eau, seront d'autant plus vigilants, qu'eux-mêmes, ne seront remboursés qu'à la livraison de l'ouvrage, par la rémunération versée par la personne publique. En effet, la personne publique ne prendra possession de l'ouvrage que si ce dernier est conforme au programme et répond à l'ensemble des objectifs de performance contractualisés, ce qui crée une forte incitation sur le titulaire du contrat. Les établissements financiers mettent en œuvre dans ce type de contrat, et seulement dans ce type de contrat à préfinancement privé, une supervision du déroulement du projet alimentée par les retours réguliers de la société de projet Maître d'ouvrage qui exerce à son tour un contrôle similaire sur le concepteur-constructeur.

FIN INFRA a pu constater que le marché de partenariat, sous réserve d'une structuration contractuelle et financière adéquate, permet un transfert des risques de construction et de disponibilité plus important (notamment par contractualisation rigoureuse des engagements de résultat et le cas échéant par la présence de fonds propres selon leur niveau). Ces avantages doivent alors permettre de compenser des coûts de financement généralement supérieurs (financement privé, dont fonds propres). Il garantit un niveau de maintenance pendant la durée du contrat (assurance contre le vieillissement prématuré de l'investissement).

***Sur les recettes de valorisation :** elles proviennent principalement de la valorisation immobilière de la parcelle Delory et dans une moindre mesure des recettes annexes éventuellement générées lors de l'exploitation du parking en dehors des heures réservées aux personnels de l'administration. Pour ce qui concerne la valorisation immobilière, les articles 86 et 83 de l'Ordonnance prévoient la possibilité de valoriser une partie du domaine afin que les recettes de valorisation viennent diminuer la part de la rémunération de la personne publique. Il conviendra, au cours du dialogue, de déterminer le schéma contractuel optimum de valorisation et les flux financier correspondants et de déterminer les engagements du titulaire en termes de « recettes garanties » tout en imposant de respecter pour la future valorisation, les prescriptions d'urbanisme souhaitées par la SPL (après déclassement de la parcelle qui pourra intervenir au cours du dialogue).*

Enfin, le loyer s'inscrit comme dépenses obligations dans le budget et ce pour toute la durée du contrat.

En conclusion de cette partie, le CD59 a complétée l'analyse comparative développée dans la partie 2.1 et 2.2 par des compléments d'analyse sur les conditions de recours, les procédures de mise en concurrence, et l'organisation de l'acheteur, sur les deux schémas suivants :

- Le marché global performantiel (MGP)
- Le marché de partenariat (MP)

Observations de FIN INFRA :

Le choix des montages contractuels retenus par le CD59 apparaît pertinent et les tableaux de synthèse comparatif sur l'exposition aux risques dans les deux schémas n'appellent pas d'autres observations que celles relatives au risque amiante notamment.

III. ANALYSE COMPARATIVE ECONOMIQUE & FINANCIERE

Dans cette partie, le CD59 a engagé une analyse comparative sur les deux schémas suivants :

- La maîtrise d'ouvrage publique (MGP) : schéma de référence
- Le marché de partenariat (MP)

A. Les délais prévisionnels des procédures

La présente évaluation détermine les coûts globaux sur une durée de 20 ans à laquelle s'ajoute une durée de travaux de 28 mois pour les deux schémas.

Observation de FIN INFRA :

En MOP, cette durée signifie la remise en concurrence périodique. En MGP, il conviendrait de relancer des appels d'offres en phase d'exploitation selon une périodicité plus ou moins longue, ce qui signifie a priori une dégradation des performances au-delà de cette période. L'obligation de remise en concurrence semble dans la pratique diversement appliquée puisque la durée de certains MGP peut atteindre 15 ans voire 20 ans sans que cela soit pour le moment contesté.

Pour ce qui concerne le marché de partenariat la durée du contrat de 20 ans 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.

Le CD59 considère que les plannings des deux schémas sont strictement identiques, sachant qu'il est envisagé de lancer un dialogue compétitif dans les deux cas :

Calendrier global (mois)	
Dialogue compétitif	24
Création de l'extension	18
Restructuration du plot A	14
Restructuration du plot AB	14
Restructuration du plot B (temps masqué)	14
Total travaux	46
Total réalisation	70

Sources: CD59

Observation de FIN INFRA :

Les données relatives aux délais fournies par le CD59 auraient pu être plus détaillées sur la partie procédure même si sa durée globale de 24 mois peut être considérée comme réaliste. Concernant la durée travaux, une optimisation relative à la prise en compte des contraintes

travaux en site occupé associées aux opérations de déménagement réalisée par le cocontractant en schéma MP aurait pu être signalée dès ce stade.

B. Coûts des travaux

Les coûts mentionnés dans l'évaluation préalable sont donnés en euro constant valeur juillet 2016.

Coûts d'investissement HT	MGP	MP	Δ_{MP-MOP}	Δ_{MP-MOP}
	M€	M€	M€	%
Déclassement du caractère IGH	1.6	1.6	0.0	0.0%
Restructuration du Forum	15.1	15.1	0.0	0.0%
Amélioration de la performance énergétique	8.6	8.6	0.0	0.0%
Extension du Forum	11.9	11.9	0.0	0.0%
Aménagement urbain hors parcelle	1.8	1.8	0.0	0.0%
Parking	3.5	3.5	0.0	0.0%
Mobilier	1.4	1.4	0.0	0.0%
Hôtel du Département (accès)	0.1	0.1	0.0	0.0%
Amiante	1.7	1.7	0.0	0.0%
Travaux	45.7	45.7	0.0	0.0%
Etudes	6.2	6.2	0.0	0.0%
MOA (assurance, APP, aléas, indemnités, frais gestion...)	4.8	4.8	0.0	0.0%
Déménagements	0.2	0.2	0.0	0.0%
Total investissement (HT)	56.9	56.9	0.0	0.0%
Recette de valorisation	-6.6	-6.6	0.0	0.0%
Participation du CD	-6.9	-6.9	0.0	0.0%
Frais financiers intercalaires	2.1	3.1	1.0	47.6%
Total Montant à financer	45.5	46.5	1.0	2.2%

Sources: CD59

Observation de FIN INFRA :

Le CD59 n'a pas identifié d'élément de coût permettant de différencier les deux schémas en dehors de la prestation « aménagement urbain hors parcelle » considérée hors périmètre en MGP. Il n'en demeure pas moins que dans l'optique où ce schéma serait retenu, il sera nécessaire de prévoir cette opération par appel d'offres distinct. Fin Infra a donc réintroduit ce coût.

Il en est de même pour les recettes de valorisation foncière (les recettes relatives aux parkings n'ont pas été intégrées dans la simulation). Même si elles sont hors périmètre en MGP, elles auront, par un traitement séparé, une réalité dans ce schéma.

Il est regrettable que le poste MOA n'ait pas été détaillé, ce qui aurait permis de mettre en perspective le montant des indemnités à verser aux candidats non retenus ainsi que leurs modalités d'attribution.

C. Coûts de maintenance et de gestion

En MGP, il est prévu de renouveler les marchés d'exploitation maintenance tous les 7 ans afin de couvrir totalement la durée d'un contrat MP de 20 ans.

Coûts d'exploitation- maintenance globaux HT (M€ courants valeur juillet 2016)	MGP	MP	Δ_{MP-MGP} M€	Δ_{MP-MGP} %
Coût d'exploitation	3.40	3.20	- 0.20	-5.9%
GER	9.90	9.00	- 0.90	-9.1%
Entretien-Maintenance	8.90	8.50	- 0.40	-4.5%
Economie d'énergie	- 5.64	- 5.64	-	0.0%
Total Coûts Expl/maintenance/GER	16.56	15.06	- 1.50	-9.06%

Le principe de renouvellement des contrats d'exploitation-maintenance en MGP permet de mettre en relief une différence significative entre les deux schémas.

Observation de FIN INFRA

Fin Infra n'a pas réussi à avoir la certitude que les frais de gestion de la SPV, en schéma MP, aient été inclus dans les coûts d'exploitation.

A ce stade, il n'a pas été identifié d'économie d'énergie distinctive entre les deux schémas.

Indexation des coûts :

Les hypothèses d'indexation suivantes ont été retenues :

Indexation	Variation annuelle
CONSTRUCTION	1,00%
MAINTENANCE	0,50%
EXPLOITATION	1,20%
GER	0.75%

Observations de FIN INFRA

Les hypothèses d'indexation retenues correspondent à l'évolution réelle des indices depuis plusieurs années.

D. Aspects fiscaux

TVA

Tous ces coûts sont appréciés HT pour les besoins de la comparaison, sachant que les coûts réels seront TTC, le CD59 pouvant se faire rembourser la TVA ayant grevé l'investissement au titre du FCTVA (**taux 2016 : 16,404%**).

Le taux de TVA sur l'ensemble des coûts est de **20%**.

Observations de FIN INFRA

Traditionnellement, 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 16,404% (ce dernier pourcentage s'appliquant à une assiette TTC)

Cette méthode aboutit dans les schémas MGP et MP 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 MGP et MP dans les comparaisons ultérieures et constitue un biais prudentiel supplémentaire.

E. Hypothèses de financement

En schéma MGP, le CD59 est réputé pouvoir emprunter sur 20 ans au taux de 1,75%.

En schéma MP, il est supposé que le partenaire privé fait le choix d'un montage en financement de projet, avec constitution d'une société de projet dédiée (SPV). Les investissements initiaux sont, dans la simulation, réputés financés à 95 % par emprunt bancaire.

Dans le schéma de référence (MGP) :

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

Taux de financement public	1,75%
-----------------------------------	--------------

Dans le schéma MP :

- Dette projet (2,8%): 2,95%
- Dette cédée (92,2%): 1,75%
- Fonds propres (gearing 95/5) : 10%

Taux pondéré résultant : 2,2%

Observations de FIN INFRA

La portion dette acceptée respecte bien le plafond 80%. En revanche le taux de la dette cédée correspond exactement au taux d'emprunt public. Même si ce niveau est proche de ce qui ressort aujourd'hui, cette hypothèse n'apparaît pas adaptée et l'évaluation aurait dû se fonder sur l'hypothèse d'un surcoût de la dette en cession Dailly acceptée par rapport à un financement direct de la collectivité. L'écart de taux à retenir dépend naturellement des conditions de marché, du profil du projet et de la collectivité concernée ; une hypothèse de spread de 30 à 50 pb apparaîtrait prudente.

IV.ANALYSE COMPARATIVE DE LA VAN DES COÛTS

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

Taux d'actualisation : le taux retenu par le CD59 est de 3 %. Compte tenu des hypothèses, la VAN des coûts hors valorisation des risques fait apparaître un écart de -3,7% entre le schéma MP et le schéma de référence MGP.

Coûts actualisés avant prise en compte des risques (M€)	MGP	MP	Δ_{MP-MGP}	Δ_{MP-MGP} %
VAN sans prise en compte des risques en M€ HT 2016	65.3	62.9	- 2.40	-3.7%

Sources: CD59

L'avantage, dès ce stade du schéma de partenariat provient du fait que les hypothèses de coût en exploitation-maintenance compensent les surcoûts de financement.

Observation de FIN INFRA

FIN INFRA note que le taux d'actualisation utilisé pour la simulation est 3% alors que la recommandation méthodologique constante sur ce point est de retenir le taux d'emprunt public (1,75%). L'hypothèse retenue par l'évaluation préalable favorise le marché de partenariat de façon « artificielle » (augmentation en termes de VAN de l'écart entre MGP et MP).

FIN INFRA a effectué un nouveau calcul des VAN, en actualisant les flux au taux d'endettement public, (1,75%) : l'avantage du MP se dégrade légèrement mais demeure : -3,2%

Cela correspond à un loyer annuel moyen TTC de **4,5M€** en MP (hors dépenses d'énergie) pour le CD59.

B. Analyse comparative de la VAN des coûts après prise en compte monétaire des risques

Coûts actualisés après prise en compte des risques (M€)	MGP	MP	Δ_{MP-MGP}	Δ_{MP-MGP} %
VAN en M€ HT 2016 avant prise en compte des risques	65.3	62.9	- 2.40	-3.7%
Impact des risques	4.2	2.0	- 2.20	-52.4%
VAN en M€ HT 2016 après prise en compte des risques	69.5	64.9	- 4.60	-6.6%

Sources: CD59

Observation de FIN INFRA

FIN INFRA n'a pas eu accès à la méthode qui a permis de valorisation des risques synthétisés exclusivement sous forme matricielle. Comme précédemment, FIN INFRA a recalculé la VAN avec une actualisation de 1,75%.: l'écart des VAN donne alors -6,1% en faveur du MP.

Tests de sensibilité

Les tests permettent de déterminer pour quelle variation (toutes choses égales par ailleurs) de chaque variable le schéma MP bascule en faveur du schéma MOP.

Coûts de construction	Basculement en faveur du MGP si augmentation de 5%
Coûts de maintenance	Basculement en faveur du MGP si augmentation de 32%
Coûts de GER	Basculement en faveur du MGP si augmentation de 36%

Observation de FIN INFRA : Ces tests permettent de qualifier la simulation comme étant plutôt robuste. Cependant les hypothèses prises par rapport au périmètre (en MGP, exclusion des recettes de valorisation foncière et surestimation des coûts de fonctionnement) invitent à prendre ces résultats avec prudence. On notera toutefois que l'impact des risques a été traité avec une certaine retenue. Le marché de partenariat n'a pas non plus profité de l'estimation des avantages socio-économiques, obtenus par une livraison anticipée, qui lui est traditionnellement favorable.

V.BILAN QUALITATIF

Les différents éléments relevés par la personne publique en termes de bilan qualitatif favorables au recours au marché de partenariat sont :

- L'intérêt d'une mission globale sur une opération immobilière d'ensemble intégrant à la fois une restructuration lourde d'un bâtiment, la réalisation d'une « extension », des travaux d'aménagement urbain s'inscrivant dans une opération d'aménagement plus vaste, la réalisation d'un parking;
- Le transfert de l'ensemble de ces missions à une maîtrise d'ouvrage privée permet de bénéficier de compétences intégrées d'un concepteur-constructeur-mainteneur à même de respecter les impératifs d'enveloppe budgétaire et de calendrier de l'opération, si le dialogue compétitif est bien mené. . Il permet par ailleurs de réorienter les compétences internes de la personne publique vers des tâches plus spécifiquement « maîtrise d'ouvrage stratégique » telles que le pilotage et la gestion de projet stratégique,

l'organisation du transfert et du regroupement des services avec les utilisateurs, la conduite du changement, l'évaluation permanente et le suivi de contrat.

- La possibilité de recettes de valorisation, en particulier pour ce qui concerne la valorisation immobilière et la gestion des parkings ;
- La meilleure contractualisation des performances visant à une diminution des coûts d'exploitation.
- Une gestion plus dynamique des plannings dans un contexte d'interventions effectuées en site occupé avec la problématique des opérations à tiroir.

VI. SYNTHÈSE DE L'AVIS

Le présent avis porte sur la réalisation en marché de partenariat (MP) d'un centre administratif pour le CD59.

Le périmètre retenu comprend la conception, la réalisation d'un ensemble immobilier (avec restructuration et constructions nouvelles), l'aménagement urbain autour de cet ensemble immobilier, ainsi qu'une valorisation d'une partie de cet ensemble, le financement et le GER, l'exploitation technique et l'entretien maintenance de cet ensemble immobilier.

L'analyse comparative quantitative par rapport au schéma « marché global de performance » (MGP) conclut à un écart jugé modeste en faveur du marché de partenariat. Ce résultat mériterait cependant être réévalué en retenant un écart de coût de financement plus réaliste entre la dette en cession Dailly et l'endettement direct de la collectivité.

Cet avantage économique estimé est cependant complété par un ensemble de considérations plus qualitatives liées notamment aux enjeux de conduite et d'organisation de la maîtrise d'ouvrage, mais également au périmètre des missions confiées et au transfert de risque induit par le marché de partenariat. Cela conduit également le CD59 à privilégier un contrat global de long terme permettant, de maîtriser les interfaces sur cette opération complexe et d'intégrer la perception de recettes de valorisation ainsi que des prestations à caractère urbanistique, ce qui n'est pas possible en MGP.

Pour l'analyse comparative, la différenciation entre les deux schémas juridiques choisis s'est effectuée principalement sur des coûts maintenance supérieurs en MGP du fait de la nécessité de relancer régulièrement des appels d'offres. Les retours d'expérience montrent cependant que cet écart est aujourd'hui un peu plus ténu que semble l'affirmer les hypothèses prises par le CD59. Quelques réserves peuvent par ailleurs être formulées sur d'autres aspects de l'analyse : mauvais taux d'actualisation, différences de périmètre entre les deux schémas. La valorisation du marché de partenariat a cependant été menée avec une certaine mesure même si la VAN est toujours restée favorable à ce dernier schéma, avant comme après prise en compte des risques (-3% ; -6%). La valorisation des risques aurait pu être beaucoup plus documentée, mais l'impact de ceux-ci est reste modeste et n'a pas fait l'objet d'évaluation des bénéfices socio-économiques résultant d'une livraison anticipé en MP.

Les tests de basculement effectués, relatifs aux coûts de construction et de maintenance, confirment l'avantage du schéma MP par rapport au schéma MGP. Si le choix MP devait être confirmé, il conviendra:

- De s'assurer de la soutenabilité budgétaire du projet;
- 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 MP ;
- De veiller à un bon équilibre du transfert de risque contractuel ;

En conclusion, le choix de recourir à un marché de partenariat pour la réalisation de ce projet immobilier apparaît globalement pertinent, notamment au regard des enjeux qualitatifs relevés dans le présent avis.

Le Directeur de FIN INFRA



Salim BENSMAIL