

Avis n°2017-11 relatif au projet de reconstruction de l'EHPAD de la communauté d'agglomération de Bar le Duc.

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

Cet avis porte sur le *Projet de construction de l'EHPAD - Evaluation comparative des modes de réalisation du Projet, septembre 2017.*

1. Présentation générale du projet

1.1. L'EHPAD

Le projet de construction de l'établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) de la communauté d'agglomération de Bar le Duc Sud Meuse est porté par le Centre intercommunal d'Action Sociale de la communauté d'agglomération de Bar le Duc Sud Meuse (« Le CIAS »), établissement public autonome. Cet EHPAD est habilité à 100% à l'aide sociale. Il effectue son activité sur deux sites distincts :

- L'EHPAD Blanpain (47 rue du Port, Bar-le-Duc) : 73 lits
- L'EHPAD Couchot (2 rue des Romains, Bar-le-Duc) : 68 lits

présentant des caractéristiques identiques, à savoir, bâtiments obsolètes, non fonctionnels et réhabilitables.

Il est donc prévu de reconstruire cet EHPAD sur un terrain de la Ville sur la base de la capacité actuelle (141 lits), conformément à l'autorisation délivrée par le conseil départementale de la Meuse et l'ARS Grand-Est. Cette capacité est ainsi répartie :

- 95 lits « personnes âgées dépendantes »
- 28 lits « Alzheimer »
- 18 lits « personnes handicapées »

Ce bâtiment devra aussi accueillir le SSIAD (services de soins infirmiers à domicile) et l'ADAPEI (Association départementale de parents et amis de personnes handicapées mentales) qui devront apporter leur contribution aux dépenses de fonctionnement.

Le CIAS en tant qu'établissement public autonome non visé par les dispositions de l'article 71 de l'ordonnance marché du 23 juillet 2015 (« l'ordonnance marché ») peut recourir directement aux marchés de partenariat.

Observations de FinInfra :

Fin Infra confirme l'analyse faite par le CIAS sur la question de l'éligibilité au marché de partenariat. En effet, l'EPHAD de Bar-le-Duc est doté de la personnalité morale. Il a été créé par une délibération de la Communauté d'Agglomération et relève du Code de l'Action Sociale et des Familles (CASF). Il n'est donc pas visé par l'article 71 de l'ordonnance marché dont le champ d'application recouvre :

- les organismes relevant de la liste des ODAC (cf. arrêté du 27 juillet 2016)
- les établissements publics de santé définis par l'arrêté L.6141-1 du Code de la Santé Publique
- les GCS définis par l'article L.6133-1 du Code de la Santé Publique

Cet article ne concerne effectivement pas les EPHAD qui relèvent d'un autre Code et d'un autre régime juridique : article L.312-1 du Code de l'action sociale et des familles :

*« I.- Sont des établissements et services sociaux et médico-sociaux, au sens du présent code, les établissements et les services, dotés ou non d'une personnalité morale propre, énumérés ci-après :
6° Les établissements et les services qui accueillent des personnes âgées ou qui leur apportent à domicile une assistance dans les actes quotidiens de la vie, des prestations de soins ou une aide à l'insertion sociale (...); »*

N'étant pas visés par l'article 71 de l'Ordonnance marché, les EHPAD peuvent donc recourir directement au marché de partenariat. Cette analyse a également été confirmée par la DAJ Bercy.

1.2. Le projet de reconstruction

Le projet de reconstruction de la Résidence sera réalisé sur une emprise foncière appartenant à la Ville situé en zone sans contrainte particulière et cédé pour un euro symbolique.

1.3. Le périmètre du contrat et coût global

Dans la perspective de la construction de l'EHPAD, le périmètre du projet comprend les besoins suivants : la conception, la construction du nouveau bâtiment, l'entretien, la maintenance et le GER du bâtiment.

Le coût des travaux est estimé à environ 12,6 M€ HT (date de valeur janvier 2017). Les subventions attendues sont les suivantes :

- Le GIP de la Meuse: 30% du coût de l'investissement
- Le CD Meuse (10% du coût d'investissement)
- La CA : (1M€)
- CNSA (Caisse Nationale de Solidarité pour l'Autonomie)

Observations de FinInfra :

1- La nouvelle implantation de l'EHPAD se situant dans un parc existant, une attention particulière sur les sources de recours éventuels doit être engagée. Nous avons bien noté que le porteur de projet a procédé à une étude urbanistique du terrain.

2-. La subvention du GIP de la Meuse a été confirmée par courrier du 23 mai 2017. Il conviendra de confirmer le caractère certain de ce versement avant l'envoi du dossier de consultation aux candidats retenus, ou à défaut d'en tenir compte dans le DCE (option).

3- Examiner éventuellement les possibilités de subventionnement avec l'ADEME.

2. Analyse comparative des modes de réalisation

2.1. L'analyse juridique

2.1.1. Rappel des textes

a. Le seuil

L'Ordonnance n°2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics, applicable aussi bien à l'Etat et ses établissements publics, qu'aux Collectivités Territoriales et leurs Etablissement Publics, a établi de nouvelles conditions de recours au marché de partenariat à l'article 75 de l'Ordonnance ainsi rédigé :

« 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. »

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 »

Ce seuil de 10 millions est atteint en l'espèce. En effet, le montant estimatif de l'opération est de supérieur à 15M€ en coût d'investissement. Si on prend en compte la **rémunération totale** versée par l'acheteur sur la durée du contrat conformément aux dispositions du II article 75, ce montant est autour de 34M€ :

« 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. »

b. 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 (DDFIP et DRFIP).

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, la collectivité territoriale 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.

2.1.2. Les montages contractuels envisageables

Au terme d'une analyse juridique, trois modes de réalisation sont retenus :

1) Sous maîtrise d'ouvrage publique :

Le recours aux marchés publics nécessite de respecter la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 *relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée* dite loi « MOP » qui prévoit l'obligation de séparer la conception de la réalisation.

Par ailleurs, en application de la règle de « l'interdiction du paiement différé » (article 60 de l'ordonnance marché), les marchés sous maîtrise d'ouvrage publique doivent faire l'objet d'une rémunération par l'acheteur des prestations au fur et à mesure de leur exécution.

La passation de marchés séparés :

L'allotissement est une obligation imposée aux acheteurs publics par les dispositions de l'article 32 de l'Ordonnance qui disposent que : « *sous réserve des marchés publics globaux mentionnés à la section 4, les marchés publics autres que les marchés publics de défense ou de sécurité sont*

passés en lots séparés, sauf si leur objet ne permet pas l'identification de prestations distinctes. A cette fin, les acheteurs déterminent le nombre, la taille et l'objet des lots ».

Dans le cas de ce mode de réalisation, le CIAS sera maître d'ouvrage et l'évaluation préalable prévoit la conclusion de plusieurs marchés : un marché de maîtrise d'œuvre couvrant la conception de l'ouvrage ; un ou plusieurs marchés de travaux pour la réalisation des travaux de construction ; des marchés de services relatifs à l'entretien et à la maintenance technique de l'ouvrage.

La passation d'un marché de conception-réalisation :

L'article 33 de l'ordonnance précise que *« 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. Un tel marché public est confié à un groupement d'opérateurs économiques. Il peut toutefois être confié à un seul opérateur économique pour les ouvrages d'infrastructures.*

Le recours aux marchés de conception-réalisation pour les personnes publiques nécessite de démontrer que des « motifs d'ordre technique » ou un « engagement contractuel sur un niveau de performance énergétique » sont remplis. Le juge administratif opère un contrôle strict des motifs d'ordre technique (voir notamment *CE 28 décembre 2001, n°221649 Conseil régional de l'ordre des architectes d'Auvergne, CAA Nantes, 7 décembre 2016, n° 14NT02302, Communauté de Communes de Kreitz-Breitz*). Compte tenu de la nature du bâtiment à réaliser (cahier des charges « standard pour un EPHAD »).

Pour ce qui concerne l'amélioration de la performance énergétique, le recours aux contrats de conception-réalisation est lié à l'amélioration de la performance, et ne vise donc que la construction de bâtiments neufs (*Réponse ministérielle n°18837, JOAN, 2 avril 2013, p3582 ; TA Rennes 26 juin 2014, n°1300799*), ce qui ne peut être applicable pour l'opération projetée.

Le marché global de performance (MGP) :

Concernant le marché global de performance (MGP), l'Ordonnance prévoit, en son article 34, la possibilité pour les acheteurs publics de conclure *« des marchés publics globaux de performance qui associent l'exploitation ou la maintenance à la conception et réalisation 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 ».*

Le recours à un MGP suppose en premier lieu d'assigner au cocontractant des objectifs chiffrés de performance au-delà de la performance standard. Par ailleurs, ce contrat étant un contrat sous maîtrise d'ouvrage publique, cela suppose que le porteur public conserve un certain nombre de risques inhérents à la qualité de maître d'ouvrage.

Le marché public global de performance est éligible en l'espèce et le CCIAS peut y recourir.

Cependant, le recours à un MGP suppose en premier lieu d'assigner au cocontractant des objectifs chiffrés de performance au-delà de la performance standard. En l'espèce, le projet de l'EPHAD qui se doit de répondre aux normes environnementales en vigueur, ne comporte pas d'objectifs spécifiques.

Par ailleurs, ce contrat étant un contrat sous maîtrise d'ouvrage publique, cela suppose que le porteur public conserve un certain nombre de risques inhérents à la qualité de maître d'ouvrage. Enfin, la durée du contrat est généralement inférieure à 10 ans et ne permet donc pas de confier au cocontractant la maintenance et le GER sur le long terme.

2) Sous maîtrise d'ouvrage privée : le marché de partenariat (MP) :

Introduit par l'ordonnance marchés publics de juillet 2015, le marché de partenariat est le successeur du contrat de partenariat qui avait été créé, en droit français par l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 *sur les contrats de partenariat*. Le marché de partenariat, qui est dorénavant intégré dans le droit des marchés publics, permet, comme son prédécesseur, aux pouvoirs adjudicateurs de conclure des marchés publics confiant à un tiers une mission globale, pouvant porter sur la conception, la réalisation ou la transformation, la maintenance, l'exploitation ou la gestion d'équipements publics, ainsi qu'à tout ou partie de leur financement. Cette notion de « *mission globale* » qui doit être confiée au titulaire du marché est l'une des caractéristiques principales du marché de partenariat.

Etant exclu de l'application des dispositions relatives à l'allotissement, le marché de partenariat permet ainsi à un acheteur public de confier à son cocontractant une mission globale très étendue portant sur le financement, la conception, la construction, l'entretien, la maintenance d'ouvrages ou équipements nécessaires au service public ou à une mission d'intérêt général, voir même l'exploitation de la mission de service public dont les ouvrages seraient le siège.

Le marché de partenariat constitue ainsi une modalité à laquelle peut recourir le CIAS pour son projet, dès lors que les conditions de recours sont réunies.

Observations de FinInfra :

FinInfra confirme la pertinence de l'analyse juridique du mode de réalisation devant être exclu (marché de conception-réalisation) tout en notant que l'hypothèse « concession » n'a pas du tout été abordée. Cette dernière hypothèse semble difficile en l'espèce compte tenu notamment de la nature des « revenus » et du caractère quasiment absent de la notion d'aléas sur le marché. L'analyse de ce mode contractuel aurait été cependant pu être envisagée.

FinInfra estime que l'éligibilité du recours au marché global performantiel de l'article 34 peut être questionnée compte tenu de :

- l'absence dans le programme envisagé (tel qu'exposé par le porteur de projet) d'éléments spécifiques liés aux objectifs de performance.

- en lien avec le point précédent, le périmètre retenu par le porteur de projet (GER et maintenance) et non pas exploitation technique du bâtiment ;

- la durée moyenne de ce type de contrat (entre 5 et 15 ans avec une grande majorité de contrats de durée inférieure à 10 ans cf ex-CREM) est déterminée par l'article 16 du décret qui prévoit que la durée du marché public est fixée en tenant compte de la nature des prestations » (Cf développements ci-dessous).

Cela dit, dans une approche prudente, il a été décidé de conserver le choix du marché global de performance dans l'analyse comparative qui suit.

L'examen des montages retenus au regard des exigences de l'acheteur est analysé ci-après (2.2.).

A titre d'information, on notera la disposition récente, en MGP, relatif au jury qui doit être désigné par l'acheteur dès lors que le montant du marché est supérieur aux seuils de procédure formalisée (article 91 et 92 de l'Ordonnance marché). Il est composé d'un tiers d'architectes pour intégrer la conception dans ce type de marché. Le marché public est attribué au vu de l'avis du jury sur l'examen des prestations et d'auditions des candidats. Un délai complémentaire doit être envisagé pour l'organisation de cette prestation.

2.2. Analyse qualitative

2.2.1. Analyse au regard des critères mentionnés par le décret du 26 mars 2016

L'article 152 du décret du 25 mars 2016, précise les critères qualitatifs à retenir pour faire le bilan et la comparaison du marché de partenariat par rapport aux contrats de la commande publique :

« (...) l'acheteur tient compte de ses capacités à conduire le projet, des caractéristiques, du coût et de la complexité de celui-ci, des objectifs poursuivis ainsi que, le cas échéant, des exigences du service public ou de la mission d'intérêt général dont il est chargé. Pour démontrer que ce bilan est plus favorable que celui des autres modes de réalisation de ce projet envisageables, il procède à une appréciation globale des avantages et des inconvénients du recours à un marché de partenariat, compte tenu notamment :

1° De l'étendue du transfert de la maîtrise d'ouvrage du projet au titulaire de ce marché ;

2° Du périmètre des missions susceptibles d'être confiées au titulaire ;

3° Des modalités de partage de risques entre l'acheteur et le titulaire ;

4° Du coût global du projet compte tenu notamment de la structure de financement envisagé »

Le tableau ci-dessous présente pour chacun des schémas l'analyse qualitative par critère :

Critère	MOP	MGP	MP
Eligibilité juridique	Oui A noter que pour le marché de conception réalisation (art.33) éligibilité ne semble pas possible au regard de la jurisprudence	Pas évident (art.34) compte tenu du manque d'information à ce stade sur les objectifs de performance assignés au cocontractant.	Oui (art.67)
Etendue du transfert de la maîtrise d'ouvrage du projet au titulaire du marché	La maîtrise d'ouvrage reste une obligation à la charge du CIAS.	La maîtrise d'ouvrage reste une obligation à la charge du CIAS Le caractère global du contrat qui associe concepteur, constructeur et mainteneur permet néanmoins de transférer une partie des risques du maître d'ouvrage au groupement titulaire, notamment ceux liés à la conception.	Ce montage permet un transfert de la maîtrise d'ouvrage au titulaire.
Périmètre des missions confiées au titulaire	Le schéma en MOP ne permet pas d'accorder plusieurs missions au sein d'un même marché. Le CIAS prévoit de conclure plusieurs marchés publics pour la conception, la réalisation, l'entretien et la maintenance technique de l'ouvrage. Processus linéaire qui ne permet pas de dialogue entre le mainteneur et le concepteur.	Conception, réalisation et entretien-maintenance-GER du bâtiment.	Conception, réalisation et entretien-maintenance-GER du bâtiment, ainsi que le financement.
Modalité de partage des risques	Le transfert de risque vers les titulaires des différents marchés est limité et le CIAS garde une grande partie des risques à sa charge. Ainsi, les risques concernant les processus d'exécution des travaux,	Ce montage permet de transférer un grand nombre de risque au titulaire, à l'exception des risques relatifs à la maîtrise d'ouvrage. Les risques liés aux autorisations administratives mais	Le montage en MP est le montage permettant d'atteindre au mieux l'objectif de respect des coûts et des délais pour un projet donné et de transférer le risque de conception et de construction de la

Critère	MOP	MGP	MP
	la fourniture de matériaux et les conditions techniques de mise en œuvre sont à la charge de l'entreprise, tandis que ceux concernant les sujétions imprévues en particulier pendant la phase travaux restent à la charge du CIAS.	également les risques liés à la gestion des interfaces (le titulaire est un groupement) notamment sur le risque construction. Le CIAS dispose d'un transfert de risques optimisés par rapport à la « MOP » mais ne bénéficie pas du transfert de risque induit par l'apport d'un financement privé.	manière la plus complète, compte tenu de la structuration en financement de projet qui implique une « surveillance » des financeurs » du projet. Le MP permet au CIAS de confier la maîtrise d'ouvrage globale du projet à son cocontractant unique, réduisant par là même les coûts et les risques liés à cette qualité.
Coût global du projet	En MOP, ce coût prend en compte l'allotissement mais aussi le non transfert de risque en coût et en délai pouvant éventuellement généré des bénéfices socioéconomique moindre	En MGP, le coût global du projet prend en compte l'absence théorique de risques d'interface (en coût et en délai) et la prise en compte d'un transfert partiel du risque (dans les limites d'une procédure en maîtrise d'ouvrage publique	En MP, le coût global du projet prend en compte l'absence théorique de risques d'interface (en coût et en délai) et la prise en compte d'un transfert significatif du risque
Durée du contrat	Paiement au fur et à mesure de l'exécution des prestations (art.60 ordonnance). La durée du marché de travaux puis la durée du marché maintenance est déterminé en fonction de la nature des prestations (art.16 décret).	Paiement au fur et à mesure de l'exécution des prestations (article 60 de l'ordonnance). La durée du MGP est déterminée en fonction de la nature des prestations (art.16 du décret).	Pré-financement de la phase de construction par un prêt spécifique (PLS) accordé à ce type d'ouvrage (EPHAD), puis remboursement du prêt long terme par un loyer versé par le CCIAS, calculé en fonction du prix de journée. L'article 144 du décret précise que la durée du marché de partenariat est déterminée en fonction de la durée d'amortissement et des modalités de financement retenues ».
Caractéristiques du financement	Financement sur crédit budgétaire du CCIAS	Financement sur crédit budgétaire du	Financement recours au prêt PLS puis

Critère	MOP	MGP	MP
		CCIAS	remboursement du pré-financement à partir du prix de journée payé par les résidents.
Délais de procédure	Procédure (les différents marchés peuvent être lancés plus ou moins en temps en temps masqué)	Procédure relative à un marché global avec nécessité de mise en place d'un jury spécifique + dialogue compétitif	Procédure relative à un marché global + dialogue compétitif

2.2.2. Bilan avantages-inconvénients

Critère	MOP	MGP	MP
Avantages	<ul style="list-style-type: none"> - Ce type de contrats et les modalités de passation sont bien connus des personnes publiques. - Les taux d'intérêts d'emprunt sont avantageux. - 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. - Le contrôle est plus direct et plus fin sur la conception et la construction de l'équipement. - En multipliant les acteurs, il peut permettre de favoriser la concurrence, ce qui peut faire bénéficier la personne publique. 	<p>Ce type de contrat présente les mêmes avantages que le MOP, mais permet en outre :</p> <ul style="list-style-type: none"> • d'éviter dans une certaine mesure les problématiques de phasage et d'interface entre les différentes phases du Projet; • d'optimiser les délais de procédure en évitant la nécessité de recourir à plusieurs procédures distinctes ; • d'optimiser les délais de réalisation en associant la conception et la construction; • d'optimiser l'entretien-maintenance futur de l'ouvrage en permettant une association du mainteneur dès la phase de conception 	<p>Du fait de son caractère global : gain de temps en termes de procédure, réduction des risques de contentieux, réduction des problèmes de gestion des interfaces.</p> <p>Possibilité d'étaler le paiement sur toute la phase d'exploitation du marché, en ne remboursant pas nécessairement les investissements initiaux dès leur réception.</p> <p>Rémunération en lien avec les performances apportant des garanties sur les résultats (délais, qualité d'entretien-maintenance...).</p> <p>Optimisation de la durée des travaux : le titulaire du marché de partenariat a intérêt à mettre rapidement à disposition les ouvrages puisque la mise à disposition effective déclenche le versement du loyer.</p> <p>Optimisation des</p>

Critère	MOP	MGP	MP
			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.
Inconvénients	<p>Pour la réalisation de l'ensemble des prestations, il est nécessaire de recourir à plusieurs marchés distincts ce qui peut induire :</p> <ul style="list-style-type: none"> • des problèmes de phasage et d'interface ; • une complexification de la gestion du projet par le CIAS et des coûts de contrôle élevés ; • la dissociation des phases de conception et de construction entraînera une perte de temps, surtout du fait de la procédure de concours pour la sélection d'un maître d'œuvre ; • la dissociation des missions de construction et d'entretien / maintenance ne permet pas une optimisation de l'entretien et de la maintenance de l'ouvrage ; • le CIAS, en tant que maître d'ouvrage, supporte l'essentiel des risques, notamment en phase de construction (autorisations, défaillance du concepteur, retard...) ; par ailleurs cela suppose des compétences techniques internes 	<p>La procédure nécessite le recours à un jury, ce qui peut être lourd à mettre en place. Etant un marché public, le CIAS demeure maître d'ouvrage des travaux, et garde de ce fait l'ensemble des responsabilités attachées à cette qualité.</p> <p>La personne publique ne bénéficie pas des avantages liés au pré-financement privé du projet par le titulaire et de la structuration sous-jacente (co-contractant unique et non groupement), qui permet d'améliorer le transfert de risque et de réduire les risques d'interface.</p> <p>Le paiement des études, prestations et travaux ne peut pas être différé.</p>	<p>Des coûts de financement plus élevés du fait d'un différentiel de taux entre secteurs public et privé. Nécessité de mettre en place des modalités précises de contrôle et de suivi du contrat.</p>

Critère	MOP	MGP	MP
	<p>idoines pour être en mesure de réaliser un cahier des charges exhaustif.</p> <p>L'impossibilité de différer le paiement oblige le CIAS à des décaissements sur la période initiale.</p>		

Observations de FinInfra :

L'évaluation préalable qui a pour objet de déterminer les conditions de recours au marché de partenariat (article 75) fait apparaître **deux considérations majeures** pour ce projet : (i) l'une relative **aux objectifs de l'acheteur** compte tenu la **mission d'intérêt général** dont il est chargé, (ii) l'autre relative **aux caractéristiques** du projet envisagé compte tenu **du financement pratiqué** pour ce type d'ouvrage. Ces considérations doivent être prises en compte pour l'établissement du bilan visé à l'article 152 du décret marché.

Objectifs du porteur de projet au regard de la mission d'intérêt général dont il est chargé : externalisation de la maîtrise d'ouvrage pour respecter un objectif budgétaire contraint :

Le CCIAS est compétent pour gérer l'action sociale d'intérêt communautaire portant sur l'action sociale, l'action générale de prévention et de développement social, la petite enfance, la jeunesse, l'accompagnement des personnes âgées et handicapées, et l'insertion sociale et professionnelle. Compte tenu de ses capacités techniques, financières et moyens humains limités, le CCIAS a fait le choix de concentrer ses ressources sur les missions d'intérêt général dont il a la charge et non pas sur une fonction de maîtrise d'ouvrage bâtementaire.

Le CCIAS a aussi indiqué avoir récemment conclu un BEA/VEFA avec un bailleur social pour la réalisation de sa résidence autonomie, l'intérêt pour lui étant **d'externaliser la maîtrise d'ouvrage** en respectant les délais et les coûts, facteur déterminant dans ce type d'ouvrage dont l'économie est déterminée par le prix de journée (prix de journée plafond validé par le Conseil Départemental).

Parmi les montages envisagé qui répondent à cet objectif, seul le MGP peut s'en approcher. Le marché en lots séparés ne permet pas d'externaliser la maîtrise d'ouvrage, ni le marché de conception réalisation (article 33) dont les conditions d'accès ne sont de toute façon pas remplies.

Le projet ne semble pas présenter, en l'état de nos informations, des objectifs de performance spécifiques. Par ailleurs, si le MGP permet de confier à un opérateur une mission globale, il reste néanmoins un marché sous « maîtrise d'ouvrage publique » laissant à la charge du CCIAS des missions qu'il souhaite externaliser. Enfin la durée de ce type de contrat au regard des exigences posées par l'article 16 du décret marché nécessiterait pour le CCIAS de prévoir plusieurs marchés de service par la suite pour les missions de maintenance GER.

Le marché de partenariat présente l'avantage d'un transfert total de la maîtrise d'ouvrage et des risques associés (risques liés aux autorisations administratives et à la gestion du permis de construire, interfaces de l'ensemble des intervenants à l'acte de construire), le transfert total du risque de construction et du respect des délais à un interlocuteur unique, une procédure de

passation plus simple (l'intégration du recours à un jury dans la procédure de MGP pouvant être assez lourde à gérer)

Sur ce point, FinInfra considère pertinent de prendre en compte notamment les capacités internes de maîtrise d'ouvrage pour l'analyse comparative du mode de contractualisation et l'avantage que peut conférer le recours à une maîtrise d'ouvrage privé et donc au marché de partenariat. Le CIAS souligne notamment qu'il ne dispose que de faibles compétences, en interne, pour mener des projets sous maîtrise d'ouvrage publique. Le schéma MOP ne permet pas d'atteindre l'efficacité et de rentabilité recherchées par l'EPHAD compte tenu notamment (i) de la complexification des modalités de contrôle du CIAS sur ses cocontractants et sur leur nombre (MOE et plusieurs cocontractants pour chacun des lots de travaux), (ii) du risque de défaillance d'un des cocontractants qui devrait être géré directement par le CIAS, (iii) de la nécessité de coordonner les différents intervenants.

Pour l'acheteur qui ne dispose pas de ressources de maîtrise d'ouvrage en propre, le recours à une assistance à maîtrise d'ouvrage ne constitue pas une alternative crédible et performante en vue de s'assurer de maîtriser les risques associés à la réalisation de l'ouvrage.

Caractéristiques du projet envisagé : spécificité du financement pratiqué dans le secteur médico-social pour ce type d'ouvrage (EPHAD).

Les établissements destinés à l'hébergement de personnes âgées dépendantes (EHPAD, unités pour personnes désorientées) ont pour mission d'accueillir à titre de résidence principale des personnes qui peuvent bénéficier de soins. La circulaire de programmation du 1er mars 2006 a ouvert le financement de tous les établissements en prêt locatif social (PLS). Le financement PLS couvre l'ensemble du programme (partie « logement » et toutes les surfaces collectives) (Site du Ministère de la cohésion des Territoires).

Le PLS est ouvert à tout investisseur, personne physique ou personne morale de droit public ou privé, qui réalise une opération locative éligible. Il peut donc en particulier être contracté par les collectivités locales et établissements publics, les organismes de logement social et les SEM immobilières.

Il s'agit d'un prêt de longue durée (40 ans pour le PLS Construction) qui offre des conditions de financements réglementées basées sur le taux du livret A, et qui ouvre droit à une TVA réduite et des exonérations fiscales.

Dans le secteur de la construction d'EPHAD, ce mode de financement est très largement pratiqué par tous les acteurs du secteur (que ce soit dans la cadre de VEFA ou d'opération « privée » ou dans le cadre d'opérations « publiques »), car il permet, en raison de sa maturité, des conditions de financements et de son régime fiscal, d'atteindre l'équilibre économique très contraint de ces opérations qui repose sur le prix de journée (prix plafond réglementé déterminé par conventionnement avec le conseil départemental, en l'espèce, 62,50 €/lit et par jour).

Le CIAS pourrait, en théorie, souscrire à un prêt PLS, pour ensuite réaliser son ouvrage sous forme de marchés séparés en maîtrise d'ouvrage publique. Les impératifs de non dépassement budgétaires et l'absence de services techniques et ou de maîtrise d'ouvrage et le choix assumé d'affecter ses ressources à la gestion des services confiés (Cf développements supra) nous semble justifier le choix fait par le porteur de projet.

Au regard de ces objectifs et des conditions juridiques imposées (notamment sur la durée article 144 décret), le choix du marché de partenariat nous semble être le seul de nature à répondre aux caractéristiques du projet.

2.3. L'analyse comparative des coûts

2.3.1. Périmètre

L'analyse comparative des coûts portent sur les montages en MOP, MGP et en MP.

La comparaison des montages est réalisée sur des périmètres comprenant la conception, la construction, l'entretien-maintenance-GER et prend en compte en outre les coûts de financement.

2.3.2. Hypothèses de calendrier

Le CIAS a retenu une durée globale pour la préparation des marchés, la passation des marchés et la réalisation de l'ouvrage de 46 mois en MOP, et 39 mois en MGP et MP.

Calendrier global (en mois)	MOP	MGP	MP
Mise en place d'un mandataire	4		
Consultation	5	13	13
Etudes, appel d'offres	18	9	9
Dialogue compétitif			
Total procédure	27	22	22
Travaux	19	19	19
Total	46	41	41

Source: CIAS

Calendrier prévisionnel

	MOP	MGP	MP
Date de lancement de la procédure	01/08/2017	01/08/2017	01/08/2017
Date contractualisation	01/11/2019	01/06/2019	01/06/2019
Date mise à disposition des ouvrages	01/06/2021	01/01/2021	01/01/2021

Source : CIAS

Par rapport à la MOP, l'avantage du MP et du MGP en termes de délais est lié à une durée globale de la procédure de passation des marchés plus favorable (27 mois en MOP contre 22 mois en MGP et MP). Le délai d'instruction du permis de construire est estimé à environ 6 mois majoré de 3 mois pour les délais de purge des recours. Cette démarche est réalisée en partie en temps masqué pour les 3 procédures.

Par ailleurs, l'hypothèse retenue est une durée fixe de **40 ans** à compter de la mise à disposition de l'ouvrage.

Observations de FinInfra :

La procédure retenue par le porteur de projet (appel d'offres restreint) semble adapté à ce type d'ouvrage (« logement médicalisé ») en raison du caractère très normalisé de ce type d'ouvrage qui répond à un cahier des charges relativement standardisé. Un dialogue compétitif en un tour aurait éventuellement pu être envisagé pour permettre un dialogue sur le transfert de risques et les spécifications techniques.

2.3.3. Hypothèses de coûts d'investissement

Coûts d'investissement M€ HT (janv 2017)	MOP	MGP	MP	$\Delta_{\text{MGP-MOP}}$ %	$\Delta_{\text{MP-MOP}}$ %
Travaux	12.68	12.68	12.68		
MOE	1.52	1.27	1.08	-16%	-29%
OPC	0.13	0.13	0.13		
Contrôle	0.13	0.13	0.13		
Coordination	0.16	0.16	0.16		
Honoraires études	1.94	1.69	1.50	-13%	-23%
Assurance	0.25	0.25	0.25		
MOA	0.76	0.89	0.89	17%	17%
Coûts annexes	1.01	1.14	1.14	13%	13%
Total investissement HT	15.6	15.5	15.3	-1%	-2%

Source: CIAS

Avec les hypothèses prudentes pour les contrats globaux, ceux-ci parviennent à ce stade à obtenir un léger avantage, en particulier pour le schéma MP tout en considérant prudemment des travaux de travaux équivalents, c'est-à-dire sans tenir compte des coûts d'intégration en marchés publics allotis.

Observations de FinInfra :

Les coûts des travaux et de procédure du projet sont bien identifiés et détaillés, de même que le dimensionnement des postes. Les indemnités prévues pour les candidats non retenus ont été supposées équivalentes. Elles ne présentent donc pas ici de caractère différenciant.

2.3.4. Subventions

Comme indiqué supra, les subventions se répartissent de la façon suivante, de façon équivalente pour les trois schémas:

Désignation Subvention	
CNSA (5% des travaux)	614 760 €
Communauté d'agglomération	1 000 000 €
GIP (30% du cout d'investissement)	4 230 000 €
Caisses de retraite	500 000 €
Département (ADAPEI)	180 000 €
TOTAL	6 524 760 €

Source: CIAS

La date de versement des subventions est fixée au 1/11/2020 dans les trois montages, soit un mois avant la date de livraison.

2.3.5. Coûts de préfinancement et montant à financer

L'indexation annuelle des prix donnée dans l'évaluation préalable est :

Indexation annuelle	%
BT01	2,50%
Maintenance	1%
GER	2,50%
Frais de gestion	1%

Source: CIAS

Compte tenu de ces données, des montants de subvention attribués, le montant à financer pour chacun des schémas est le suivant :

M€(janvier 2017)	MP	MOP	MGP
MAF net	10,39	10,75	10,61

Source: CIAS

2.3.6. Coût d'entretien-maintenance et GER

Entretien-maintenance

Les prestations d'entretien-maintenance couvrent :

- la maintenance bâtementaire, évaluée à 15€/ m²/an de SDO (Surface dans l'œuvre) ;
- les frais de gestion de la structure (assurances, frais de personnel administratif, gestion comptable) sont calculés sur la base de 2% du coût d'investissement et supposés nuls en maîtrise d'ouvrage publique ;
- Les coûts d'énergie ont été estimés à 8€HT/an/m²

GER

Il est estimé à 15€/m²

Tableau récapitulatif des charges d'exploitation maintenance et de GER

Coûts d'exploitation - maintenance annuels k€ HT (janv 2017)	MOP	MGP	MP	Δ_{MP-MOP} %
Entretien Maintenance	108	108	108	
GER	108	108	108	
Gestion			31	
Energie	72	72	72	
Total des coûts annuels en période d'exploitation	288	288	319	11%

Source: CIAS

Observations de FinInfra :

Les hypothèses retenues par le CIAS sont dans l'ensemble cohérentes avec ce type d'ouvrage.

Concernant le GER, en MOP et en MGP, il y aura une mise en concurrence pour les travaux de GER et un lancement d'AO pour ces marchés. La probabilité d'obtenir des prestations à meilleur coût qu'en MP n'est donc pas exclue si on n'attend pas des prestations permettant d'atteindre les performances exigeantes (en particulier en termes de performance énergétique) en prolongement des solutions envisagées en phase construction. En revanche, si le CIAS avait clairement affiché ces exigences, à ce stade, en MGP comme en MP on devrait pouvoir identifier des économies d'énergie dont le coût représente 25% du coût de fonctionnement. Enfin, concernant la gestion, on peut s'étonner qu'en maîtrise d'ouvrage publique, ne serait-ce qu'en considérant le renouvellement des marches, ne présente aucun coût interne. Par ailleurs, en MP, les coûts de gestion sont habituellement supérieurs (plus proche de 100k€ que de 30k€).

2.3.7. Plan de financement et hypothèses de financement

Dans les trois schémas

Les dépenses d'investissement en MOP et MGP sont financées par emprunt réalisé directement par le CIAS à la livraison des ouvrages.

En MP, la totalité du montant à financer est emprunté par le cocontractant :

- Un prêt PLS (taux du livret A + marge de 1,11%) correspondant à 51% du montant à financer
- Un prêt PHARE (taux du livret A + marge de 0,60%) correspondant à 49% du montant à financer

A noter que pour le taux du livret A (aujourd'hui fixé à 0,75%), il a été pris comme hypothèse une valeur moyenne de 1,5%

Ainsi, le coût moyen pondéré du capital retenu pour le financement de long terme est le suivant :

	Taux	marge (BP)	Total	Assiette
PLS	1,50%	111	2,61%	51%
PHARE	1,50%	60	2,10%	49%

Taux pondéré long terme 2,36%

Les conditions du préfinancement sont selon le prêt PLS (règles définies par la Caisse des Dépôts, sans commission particulière). C'est ce même taux qui sera choisi pour l'actualisation dans le calcul des VAN à savoir 2,61%.

Observations de FinInfra :

Fin Infra regrette note que l'évaluation préalable considère que les conditions de financement sont les mêmes dans les trois schémas. En toute rigueur cette hypothèse apparaît discutable. En effet, même si un opérateur bailleur social pourra en effet lever les financements PLS et PHARE au bénéfice du projet, il imputera nécessairement à l'opération une rémunération correspondant à une quote part d'équivalent fonds propres, rémunérant les risques spécifiques qu'il assume à travers le contrat. Cet effet devrait donc normalement conduire à un surcoût de financement.

Néanmoins ce surcoût serait certainement très limité dans le cas d'espèce. En premier lieu, les exigences de rentabilité des opérateurs pressentis sont certainement nettement en dessous des TRI attendus sur des fonds propres « privés ». En deuxième lieu, la part des fonds propres est généralement très limitée – 10% ou moins – et pèse donc peu dans le coût global de financement. Enfin, l'absence de surcoût sur la composante dette PLS / PHARE du financement est de nature à assurer un coût global de financement substantiellement équivalent à celui d'un schéma MOP ou MGP.

2.3.8. TVA

Les taux varient selon la nature des dépenses :

- 5,5% sur les coûts de construction (taux réduit acquis par le recours à plus de 50 % de PLS)
- 10% sur les travaux de réparation (GER)
- 20% sur les frais de gestion et dépenses de maintenance

Dans le cadre d'une maîtrise d'ouvrage publique

- Les dépenses d'investissement et d'exploitation sont soumises à la TVA. Le CIAS peut récupérer une partie de ses dépenses de TVA sur ses dépenses d'investissement via le FCTVA.

En MP :

Le cocontractant récupère la TVA qui grève ses dépenses d'investissement par la voie fiscale, dans un délai bref (trois mois en moyenne, durée pendant laquelle il faut calculer un coût de portage financier de la TVA). Le montant qu'il doit financer à long terme par l'emprunt sera par conséquent hors taxe. L'ensemble de la rémunération versée au cocontractant par la personne publique sera assujéti à la TVA afin de permettre au CIAS de bénéficier du FCTVA sur le loyer financier et le loyer de GER.

Le CIAS est autorisé à bénéficier du FCTVA (taux de 16,404%) sur le capital qu'il remboursera au travers du loyer financier (mais pas sur les intérêts du loyer financier, ni sur les loyers de gestion et de maintenance). Il peut en faire la demande au fur et à mesure de l'amortissement de ce capital, c'est-à-dire sur toute la durée d'exploitation du contrat.

k€(janvier 2017)	MP	MOP	MGP
Frais de portage de la TVA	5.90	23.90	22.10

Source: CIAS

Observations de FinInfra :

FinInfra rappelle que dans le cadre d'un marché de partenariat, la société de projet sera est normalement assujéti à l'impôt sur les sociétés (IS), la Contribution Economique Territoriale (CET) ou encore la Contribution Sociale de Solidarité des Sociétés (C3S), bien que cette dernière ait vocation à disparaître. Il serait cependant judicieux de vérifier si le prêt PLS permet une fiscalité allégée sur ces points.

Même si ces montants ne sont pas nécessairement importants, l'absence de prise en compte de ces taxes, qui ne sont dues en MOP et en MGP, favorise le schéma MP par rapport aux deux autres.

Les conditions d'application des taux réduits de TVA sont a priori indiscutables sur ce type de projet. Il reste cependant prudent de se rapprocher des services fiscaux locaux afin de s'assurer de la bonne compréhension mutuelle du contexte, en particulier sur la possibilité de récupération du FCTVA sur le GER qui fait traditionnellement débat.

2.3.9. Loyer annuel

Le tableau ci-dessous présente une estimation du coût annuel TTC pour le CIAS dans les 3 schémas comparés avant prise en compte des risques :

k€ 2017	MOP	MGP	MP
Loyer annuel	666 716	661 138	711 673

Source: CIAS

A noter que le coût de l'énergie n'est pas inclus.

2.4. Les coûts complets

2.4.1. Comparaison du coût global avant prise en compte des risques

Pour le calcul du coût global en valeur actualisée nette, le taux d'actualisation utilisée correspond au taux PLS (2,61%).

Sur la base des hypothèses techniques et financières retenues, les calculs de valeurs actuelles nettes des différents schémas sont les suivants :

VAN des coûts

M€ 2017	MOP	MGP	MP	Ecart MP/MOP	Ecart MGP/MOP
VAN avant risques	16.78	16.43	17.48	4.17%	-2.09%

Source: CIAS

Ainsi, le marché de partenariat, avant prise en compte des risques, présente un coût global actualisé plus élevé de 6,26% par rapport au schéma MOP. C'est le schéma MGP qui ressort le plus avantageux à ce stade (-0.55% par rapport à la MOP).

Observations de FinInfra:

L'écart entre le schéma MP et les autres schémas provient exclusivement des coûts de gestion en marché de partenariat.

2.4.2. Analyse des risques

La prise en compte des risques est effectuée par une approche qualitative et par une méthode quantitative.

L'approche qualitative, basée sur une matrice des risques, fait apparaître que les principaux risques, qui devraient être totalement ou partiellement assumés par le CIAS dans les schémas de maîtrise d'ouvrage publique, sont transférés au partenaire privé dans le schéma « marché de partenariat ». Il en est ainsi, en particulier, du risque de retard dans la construction, de la mise à disposition de l'ouvrage et du risque de surcoût durant les phases de construction et d'exploitation.

La méthode quantitative, fondée sur une approche en « valeur moyenne » dite de « criticité » (produit de la probabilité d'occurrence du surcoût par le montant du coût concerné), est simple, mais acceptable, la taille du projet ne justifiant pas l'emploi d'une méthode probabiliste plus sophistiquée ayant recours à des lois de distribution des risques.

Surcoût en k€	MOP	MGP	MP
Optimisation			222
Surdimensionnement	381		
Changement de programme	412	116	
AO infructueux	761		
Défaillance entreprises	197		
Avenants, contentieux	349		115
Surcoût d'exploitation	28	24	7
Maintenance non réalisée	3	2	
Contentieux performances			6
Surcoût maintenance curative	20	14	
Remise en état non prévue	15	13	
	2 166	169	350
Délais (mois)			
Dérive de chantier	3.6	0.5	0.5
Délais AO infructueux	1.4		
	5.0	0.5	0.5

Source: CIAS

Observations de FinInfra :

L'approche retenue par le CIAS pour l'analyse et la valorisation des risques est conforme à la méthode préconisée par FinInfra pour ce type de projet. On notera la valorisation du surcoût de l'optimisation en phase construction du marché de partenariat. Malheureusement, sauf erreur dans des données fournies, ce surcoût n'est compensé que marginalement par des économies en exploitation. Cela rend, en conséquence et de façon surprenante, le transfert de risques en MGP plus efficace qu'en MP, sachant que sur les $\frac{3}{4}$ de la durée de référence, le MGP fonctionnera avec les mêmes hypothèses qu'en MOP.

Enfin la dérive des délais en MGP est sans doute optimiste car le schéma ne dispose pas des mêmes contraintes sur le paiement du premier loyer en MP.

2.4.3. Comparaison du coût global après prise en compte des risques

M€ 2017 (TTC)	MOP	MGP	MP	Ecart MP/MOP	Ecart MGP/MOP
VAN avant risques	16.78	16.43	17.48	4.17%	-2.09%
Impact risques	3.82	2.15	0.85		
VAN avec risques	20.6	18.58	18.33	-11.02%	-9.81%

Source: CIAS

Après prise en compte des risques, le coût global du schéma en MP est inférieur respectivement de 11% par rapport au schéma en MOP et de 1,3% par rapport au schéma MGP.

Observations de FinInfra :

Après prise en compte de risques, le schéma MP présente un coût global plus favorable que les schémas MOP et MGP. On remarquera que l'impact des risques actualisé en MGP est très supérieur à celui du schéma MP alors qu'avant actualisation la tendance était inverse. FinInfra est donc réservée sur ces calculs.

2.4.4. Tests de basculement

Un ensemble de tests de basculement sont présentés pour les analyses de risques. La sensibilité des VAN est testée pour identifier les valeurs de basculement où le MP cesse de présenter un bilan favorable.

Tests sur les coûts MP	Basculement
Augmentation du coût de construction	+14,55%

Le basculement en faveur du schéma MOP est obtenu pour une augmentation de 15% des coûts de construction en MP (ou MGP)

Observations de FinInfra :

L'unique test de basculement proposé ne permet pas de conclure sur la robustesse du modèle. Il aurait fallu y ajouter un test sur la dérive des coûts de maintenance ainsi qu'un test sur la dérive du différentiel entre les conditions de financement public et privé.

Conclusion de l'analyse comparative

Le recours au marché de partenariat s'avère être, à l'issue de « l'appréciation globale des avantages et des inconvénients du recours au marché de partenariat »¹ le seul marché de nature à répondre aux objectifs du porteur de projet, notamment sur « l'étendue du transfert de la maîtrise d'ouvrage » et aux caractéristiques du projet compte tenu « de la structure de financement envisagée ».

En effet, le CCIAS a fait le choix de se concentrer sur la gestion des **missions d'intérêt général** dont il a la charge et **d'externaliser la maîtrise d'ouvrage de cette opération**. Ce choix, qui relève de l'appréciation du porteur de projet au regard des moyens dont il dispose ne nous semble pas pouvoir être contesté. En effet le CIAS ne dispose pas de compétences suffisantes en interne pour réaliser le projet sous maîtrise d'ouvrage publique (qui suppose de conserver une partie des risques liés aux autorisations administratives, mais également de pouvoir gérer la passation de plusieurs contrats (MOE, différents lots de travaux...) de les piloter, de gérer en direct les éventuelles défaillances et demandes de modifications) et de mener à bien une opération de construction dans le respect du budget contraint du projet déterminé à partir du prix de journée plafonné (une dérive à la hausse du budget construction risque de compromettre l'équilibre économique de l'opération compte tenu du prix de journée plafonné insusceptible de variation). Un transfert de la maîtrise d'ouvrage à un partenaire privé, dans le cadre d'un montage global, est

¹ Article 152 du décret marché

donc à privilégier. Ce transfert obligera toutefois le CIAS à mettre en place les outils nécessaires au suivi régulier du futur contrat, ce qui a d'ailleurs été bien appréhendé dans l'étude.

Par ailleurs, la durée du financement PLS, usuel dans ce secteur pour les EPHAD et nécessaire pour atteindre l'équilibre économique du contrat compte tenu des contreparties qu'il offre, est certes inhabituelle pour un marché de partenariat, mais compatible avec la durée indiquée à l'article 144 du décret marché qui permet de tenir compte des modalités de financement retenues. A ce titre il convient de souligner qu'auparavant ces montages étaient souvent réalisés sous forme de BEA ou AOT longue durée (40 ans).

Au plan quantitatif, la comparaison des différents schémas a démontré **l'absence de surcoût** de financement lié au marché de partenariat, compte tenu de la spécificité des prêts mis en place. Ainsi, de ce point de vue, il y a une **neutralité** entre les différents schémas théoriquement éligibles.

En termes de coût global du projet, l'évaluation montre un avantage quantitatif du MP par rapport aux autres montages après prise en compte des risques. Au total, le MP fait apparaître un bilan plus favorable que le MOP et MGP et ainsi que les conditions de l'efficacité économique du recours au marché de partenariat sont réunies pour réaliser le projet de construction de l'EHPAD.

3. Avis et recommandations de FinInfra

Le présent avis porte sur l'évaluation préalable du mode de réalisation du projet de construction de l'EHPAD de la Communauté d'agglomération de Bar-Le-Duc. Pour l'analyse comparative, les trois schémas suivants ont été retenus :

- un schéma en maîtrise d'ouvrage publique (MOP) consistant à la passation de différents marchés portant sur la conception, la construction, le GER et l'entretien-maintenance de l'ouvrage ;
- un schéma en marché public global de performance (MGP) confiant à un même groupement d'entreprise la conception, la réalisation, le GER et l'entretien-maintenance de l'ouvrage ;
- et d'autre part un schéma en marché de partenariat (MP) confiant à un même groupement la conception, la réalisation, le GER, l'entretien-maintenance et le financement.

Sur le périmètre comparatif retenu par le CIAS, l'analyse qualitative montre que le MP est préférable aux schémas en MOP et MGP au regard du choix du CIAS d'externaliser la maîtrise d'ouvrage et de se concentrer sur ces missions d'intérêt général, et de bénéficier du financement PLS long terme lui permettant d'atteindre l'équilibre économique de son opération (Cf développements ci-dessus).

D'une façon générale, FinInfra estime pertinent de recourir au MP pour ce projet, en particulier au regard des capacités internes du CIAS en maîtrise d'ouvrage qui militent pour ne pas multiplier les contrats et les interfaces, mais au contraire de recourir à un interlocuteur unique et un transfert global de la responsabilité de maître d'ouvrage et des risques associés.

Dans la mesure où le CIAS n'envisage pas de faire des critères de performance un paramètre structurant de l'opération, les conditions de recours à un MGP ne paraissent pas devoir être aisément réunies, et le marché de partenariat constitue la solution la plus

sécurisée sur le plan juridique pour assurer la réalisation du projet en maîtrise d'ouvrage privée.

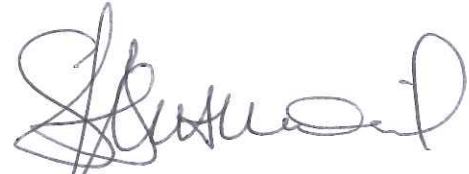
Dans le cas d'espèce, cette considération qualitative déterminante n'est pas de nature à être contrebalancée par un enjeu économique lié à un surcoût éventuel des conditions de financement. L'analyse de ces conditions de financement faite dans l'évaluation préalable appelle certes certaines réserves méthodologiques. Il aurait été préférable d'envisager des hypothèses intégrant en MP l'imputation d'un coût correspondant à une quote-part même limitée de fonds propres. Mais cette réserve n'est pas de nature à remettre en cause le constat que quel que soit le montage retenu, les conditions de financement seront substantiellement les mêmes du fait de la possibilité de mobiliser un financement PLS pour l'opération, soit directement dans un schéma MOP au bénéfice du CIAS soit indirectement en MP à travers un opérateur du type bailleur social.

En outre la valorisation des risques n'apparaît pas totalement convaincante mais les choix faits dans l'évaluation préalable jouent plutôt en défaveur du MP (cf. surinvestissement en MP vs. gains obtenus en coût d'exploitation).

Si le CIAS fait le choix de recourir à un schéma en marché de partenariat, FinInfra recommande :

- De constituer une équipe disposant de compétences techniques, juridiques et financières ;
- D'établir un calendrier de la procédure compatible avec les attentes du CIAS et laissant aux candidats une période raisonnable pour la préparation de leurs offres ;
- De bien veiller à ce que la documentation contractuelle opère un réel transfert du risque de conception et de construction et soit précise quant aux limites de prestation et de responsabilité du titulaire.

Le Directeur



Salim BENSMAIL