



maPPP

Mission d'appui
aux partenariats
public-privé

Paris, le 12 septembre 2011

**Avis n°2011-31 concernant le réseau de voirie
communale et départementale de
Bellegarde sur Valserine**

Préambule : cet avis est rendu en application des dispositions de l'article L.1414-2 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT), modifié par la loi du 28 juillet 2008 relative aux contrats de partenariat, et au vu des seules exigences fixées par cet article. Il ne préjuge pas de la soutenabilité budgétaire du projet par la Ville de Bellegarde sur Valserine.

I - Objet

La Ville de Bellegarde sur Valserine (12 000 habitants), située dans le département de l'Ain au cœur d'un bassin en fort développement économique et démographique, est un point de passage obligé pour accéder au Pays de Gex (40 km), aux agglomérations genevoise (30 km) et annecienne (40 km). Aussi supporte-t-elle un trafic transfrontalier important qui fait obstacle à la fluidification de la circulation, à l'aménagement des rues commerçantes ainsi qu'à la sécurisation et au renforcement des liaisons « douces » en centre-ville. Ces inconvénients sont d'autant plus handicapants que la réalisation d'un contournement routier de la ville, visant notamment à détourner le trafic élevé de poids lourds, est difficilement envisageable en raison de fortes contraintes topographiques.

Le réseau routier structurant de la commune étant dégradé par l'intensité du trafic, la Ville de Bellegarde souhaite, à l'occasion de la remise à niveau d'une bonne partie de son linéaire, procéder à la revalorisation de son image¹ par des aménagements de qualité, adapter les voiries à leurs utilisations principales (commerces, piétons,...), reprendre les réseaux

¹ La Ville de Bellegarde a engagé depuis plusieurs années une politique ambitieuse de renouvellement de son image autour d'un vaste projet urbain (requalification des friches industrielles, rénovation de bâtiments et d'équipements publics, développement d'une offre diversifiée de logement, implantation d'un pôle multimodal Gare-TGV).

humides (eau et assainissement), préparer l'enfouissement des réseaux « secs » (électricité et télécommunications) sur les voiries concernées², et agrémenter l'ensemble de panneaux d'informations et d'équipements de sonorisation et de vidéosurveillance.

Pour réaliser le projet, la Ville de Bellegarde souhaite s'appuyer sur un partenaire privé qui sera chargé de réaliser (ou de transformer), de maintenir, et de préfinancer les ouvrages et/ou les équipements envisagés dans le cadre d'un contrat de partenariat.

II - Analyse juridique

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

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

1°) Que, compte tenu de la complexité du projet, la personne publique n'est pas objectivement en mesure de définir seule et à l'avance les moyens techniques pouvant répondre à ses besoins ou d'établir le montage financier ou juridique du projet ;

2°) Ou bien que le projet présente un caractère d'urgence, lorsqu'il s'agit de rattraper un retard préjudiciable à l'intérêt général affectant la réalisation d'équipements collectifs ou l'exercice d'une mission de service public, ou de faire face à une situation imprévisible ;

3°) Ou bien encore que, compte tenu soit des caractéristiques du projet, soit des exigences du service public dont la personne publique est chargée, soit des insuffisances et difficultés observées dans la réalisation de projets comparables, le recours à un tel contrat présente un bilan entre les avantages et les inconvénients plus favorable que ceux d'autres contrats de la commande publique. Le critère du paiement différé ne saurait à lui seul constituer un avantage ».

Le critère de l'urgence n'a pas été retenu, à juste titre, par la Ville de Bellegarde pour établir l'éligibilité du projet au contrat de partenariat. Elle n'a pas non plus retenu, le troisième critère dit du bilan, introduit par la loi du 28 juillet 2008, alors que la Mission d'Appui estime que le projet pouvait également être éligible au contrat de partenariat sur la base de ce critère. En effet, il ressort de l'analyse comparative (*voir infra*) que le recours au contrat de partenariat présente un bilan entre les avantages et les inconvénients plus favorable que dans le « schéma de référence » retenu.

La Ville de Bellegarde a recouru au critère de la complexité, tel qu'établi dans l'ordonnance du 17 juin 2004, notion transposée de la directive n°2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil européen du 31 mars 2004, relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services. Cette directive autorise

² Ce réseau concerne 8 km de voiries dont 4 km de voies départementales. Si ce linéaire ne correspond qu'à 15% environ du linéaire total (60 km) de la Ville de Bellegarde et à 30% en termes de surface (environ 100 000 m² sur un total 300 000 m²), il correspond approximativement à 80% des flux de circulation des véhicules et des piétons. L'aménagement de ce réseau aura donc un impact majeur sur l'amélioration des conditions de circulation.

en effet le recours à une procédure appelée dialogue compétitif dans le cas de projets complexes.

La complexité du projet de la Ville de Bellegarde est de nature technique, juridique, organisationnelle, économique et financière.

II.1 - La complexité technique

La complexité technique s'entend au regard de la difficulté pour la Ville de Bellegarde de choisir parmi plusieurs solutions possibles celle qui est la plus à même de répondre de manière optimale à ses besoins. Ainsi, il ne s'agit pas de l'impossibilité objective pour la Ville de Bellegarde de déterminer les spécifications techniques souhaitées mais de déterminer la solution optimale au plan technico-économique.

En l'espèce, le projet de la Ville de Bellegarde présente plusieurs facteurs de complexité technique :

- le projet concerne plusieurs types de réseau avec des emprises différentes pour chacun d'entre eux : le réseau souterrain d'eau potable sur 60% du périmètre du projet, le réseau d'assainissement sur 70% du périmètre, les réseaux « secs » et les fondations de route sur 80 à 90% du périmètre du projet ;
- le projet devra être réalisé alors que les voiries resteront partiellement ouvertes à la circulation, faute de solution alternative, nécessitant un phasage des opérations (3 phases regroupant 7 tranches de travaux) sachant que pour chaque phase la séquence des opérations est la suivante : réalisation des réseaux humides, puis des réseaux secs et enfin de la voirie, les travaux concernant la voirie étant fonction des conditions de circulation) ;
- les travaux devront être menés de façon cohérente avec ceux que devra réaliser le Syndicat Intercommunal d'Electrification de l'Ain (SIEA), ce syndicat étant en charge des opérations portant sur les réseaux secs (enfouissement des lignes électriques et téléphoniques). Ces réseaux secs sont, d'une part, interdépendants avec ceux que la Ville de Bellegarde souhaite remettre à niveau et, d'autre part, exclus du périmètre du contrat de partenariat. Ainsi, les travaux du SIEA devront s'intercaler entre ceux du titulaire du contrat de partenariat, ce dernier devant interrompre ses travaux pendant un certain temps à cet effet avant de les reprendre³ ;
- les aménagements doivent être réalisés dans des délais raisonnables afin de minimiser leur impact social et économique sur toute une ville qui connaît par ailleurs un trafic routier très important.

Une discussion avec des professionnels dans le cadre d'un dialogue compétitif permettrait donc de définir les solutions technico-économiques pertinentes, et notamment la

³ Le SIEA a transmis à la Ville de Bellegarde les dossiers d'APS des opérations dont il est chargé et devrait transmettre les dossiers d'APD en septembre 2011 au plus tard, puis faire connaître ses délais d'intervention. Les marchés sont déjà attribués (avec bon de commande sur la période 2010-2014) et les opérations de service d'études ont déjà été notifiées.

gestion des interphases entre le partenaire privé et la SIEA, permettant d'apporter les réponses les plus adéquates aux besoins et aux contraintes de la Ville de Bellegarde.

II.2 - La complexité juridique

La complexité juridique réside dans la difficulté de procéder à une répartition optimale des risques permettant de transférer au partenaire privé les risques pesant sur le projet, cette répartition étant rendue encore plus difficile par la présence du SIEA dont les engagements en termes de délais revêtent une importance capitale pour la bonne marche du projet. L'incertitude en termes de coûts et accrue en termes de délais est trop importante pour ne pas donner lieu à une réflexion approfondie qui peut être plus difficilement menée en marchés publics.

II.3 - La complexité organisationnelle

La complexité du projet résulte également de l'insuffisante disponibilité des personnels compétents de la Ville de Bellegarde pour conduire le projet dans des délais raisonnables. Certes, en cas de recours au contrat de partenariat les effectifs compétents de la Ville de Bellegarde devront s'investir dans la procédure de passation et dans le suivi de l'exécution du contrat, mais le transfert de la maîtrise d'ouvrage au partenaire privé nécessitera une implication bien moindre de ces personnels que si le projet était lancé en marchés publics.

Si la Ville de Bellegarde peut procéder à un recrutement de personnels, destinés à renforcer ses équipes (voir *infra*), ce recrutement revêtirait un caractère temporaire et exceptionnel dont le coût ne se justifierait pas au regard des tâches à effectuer.

II.4 - La complexité économique et financière

La complexité économique du projet résulte des recettes de valorisation envisageables, au titre notamment des panneaux à messages variables pouvant être utilisés à des fins publicitaires, ces recettes ainsi générées venant pour partie en déduction du loyer que la Ville de Bellegarde devra verser au partenaire privé.

La complexité financière tient au fait que la rigidité du phasage budgétaire inhérente au montage en marchés publics se révèle parfois peu compatible avec les nécessités du phasage technique et fonctionnel des travaux.

La Mission d'Appui considère que c'est à juste titre que la Ville de Bellegarde ne s'estime pas en mesure de définir seule et à l'avance les moyens techniques permettant de satisfaire simultanément et de manière optimale à toutes les caractéristiques du projet.

Une discussion avec des professionnels dans le cadre d'un dialogue compétitif permettrait de définir la meilleure solution technico-économique pour réaliser le projet.

Le projet tel qu'il est présenté paraît bien présenter un caractère de complexité tel que le formule la loi du 28 juillet 2008.

La Mission d'Appui valide en conséquence le choix de la complexité comme fondement juridique du recours au contrat de partenariat. Ce dernier pourra donc être passé, comme le souhaite d'ailleurs la Ville de Bellegarde, à l'issue d'un dialogue compétitif tel que défini à l'article 1414-7 du CGCT.

La Mission d'Appui recommande que le SIEA soit présent lors du dialogue compétitif et qu'il précise très exactement les délais de ses interventions, en donnant des garanties sur les moyens humains et financiers qu'il compte mettre en œuvre, afin que le risque d'immobilisation du partenaire privé ne soit pas assumé par la Ville de Bellegarde. Dans cette même logique, le partenaire privé devra, quant à lui, proposer des solutions permettant de gérer des aléas qui seraient imputables au SIEA, le contrat de partenariat nécessitant la responsabilisation de tous les acteurs intéressés au projet.

En outre, la Mission d'Appui recommande également à la Ville de Bellegarde de mettre à la disposition des candidats une information la plus exhaustive possible sur les données patrimoniales des réseaux concernés, afin que les candidats puissent disposer de la même information et que la Ville puisse suivre dans les meilleures conditions le contrat tout au long de sa durée.

III - Analyse comparative

III.1. Pertinence des schémas alternatifs présentés

Au terme d'une analyse juridique écartant des schémas n'offrant pas un cadre adapté au projet⁴, deux schémas ont été retenus pour réaliser le projet :

- une réalisation en marchés publics associant un ou plusieurs marchés de travaux (construction), la maintenance étant effectuée en régie par la commune, dit « schéma de référence », c'est-à-dire le schéma qui aurait été retenu en l'absence de contrat de partenariat ;
- une réalisation en contrat de partenariat permettant de confier à un partenaire privé, la réalisation, la maintenance et le préfinancement des ouvrages et des équipements, dit « schéma contrat de partenariat » ;

sachant que dans les deux schémas la conception et l'exploitation seront effectuées par la Ville de Bellegarde et que les travaux d'enfouissement des réseaux secs relèveront de la compétence du SIEA et ne seront donc pas inclus dans le périmètre du contrat de partenariat.

La Mission d'Appui fait observer que la conception aurait plutôt vocation à être prise en charge par le partenaire privé que par la Ville de Bellegarde. En effet, le partenaire privé doit, d'une part, pouvoir être en mesure de proposer, lors du dialogue compétitif, des solutions technico-économiques innovantes permettant de réaliser des économies sensibles en matière de coût de fonctionnement et, d'autre part, participer activement à la détermination du phasage technico-économique optimal et au partage des risques associé à ce phasage.

Sous cette réserve, la Mission d'Appui considère qu'il s'agit effectivement des deux schémas à privilégier dans le cadre de l'analyse comparative.

⁴ Un marché de conception-réalisation suivi d'un marché de maintenance, délégation de service public, bail emphytéotique administratif et autorisation d'occupation temporaire.



III.2 - Caractère pertinent des paramètres et hypothèses utilisés dans l'évaluation

III.2.1 - Durée du contrat de partenariat

La durée du contrat de partenariat est fixée à 22 ans à la date de signature du contrat (décembre 2012) dont 48 mois de travaux. Une même durée a été retenue conventionnellement pour le « schéma de référence ».

La Mission d'Appui estime que la durée retenue du contrat est acceptable compte tenu du mix génie civil/équipements envisagé. Cette durée pourra être laissée ouverte dans l'AAPC et discutée lors du dialogue compétitif.

III.2.2 - Délais de réalisation

Les délais estimés correspondent à un déroulement sans aléas majeurs et contraintes particulières.

Les ouvrages et équipements sont intégralement mis en service en septembre 2021 dans le « schéma de référence » et en décembre 2016 dans le « schéma contrat de partenariat », soit un gain de 57 mois pour le « schéma contrat de partenariat ». Cet écart tient pour l'essentiel à la durée des travaux, résultant des phasages retenus, qui est de 108 mois dans le « schéma de référence » et de 48 mois dans le « schéma contrat de partenariat », soit un écart de 5 ans en faveur du « schéma contrat de partenariat ».

Les cinq années supplémentaires nécessaires à la réalisation du projet dans le « schéma de référence » résultent essentiellement du sous-dimensionnement des capacités techniques et juridiques des services de la Ville de Bellegarde pour réaliser le projet, sachant en outre que l'établissement du planning dans le « schéma de référence » tient compte d'un fonctionnement « inhabituel » des services de la Ville, jugé « optimiste » par la Ville, permettant de programmer les travaux sur une période presque deux fois plus courte que celle qui aurait prévalu si le fonctionnement avait été « habituel ».

En effet, en régime de fonctionnement « habituel », les travaux se seraient étalés sur 15 ans, alors qu'ils ne s'étaleraient que sur 9 ans dans le régime de fonctionnement « inhabituel » retenu pour les besoins de l'évaluation. Ce gain de temps de 6 ans est obtenu grâce à une totale disponibilité des services juridiques, à une sollicitation accrue de certains services (secrétariat des services techniques, service des eaux et de l'assainissement, police municipale) et par l'embauche de deux personnes dans la direction des services techniques, sachant que les embauches sur ce type de profil technique sont très difficiles à justifier dans la durée.

Aussi, dans le « schéma de référence » la durée des travaux ne peut raisonnablement pas être inférieure à 9 ans, la Ville de Bellegarde ne pouvant envisager d'entreprendre des travaux sur plus de deux rues simultanément, alors que dans le « schéma contrat de partenariat » le partenaire serait en mesure de mener des travaux sur 5 à 6 rues simultanément compte tenu des moyens plus importants qu'il peut mobiliser et des solutions novatrices qu'il peut mettre en œuvre.

Calendrier du « schéma contrat de partenariat »

Etales	Début	Fin	Durée
Appel à candidature (AAPC)	09/2011	11/2011	2 mois
Choix des candidats	11/2011	12/2011	1 mois
Dépôt de la première offre	12/2012	03/2012	2,5 mois
Dialogue compétitif et retour vers candidats (2 tours)	03/2012	08/2012	5 mois
Offres finales	08/2012	09/2012	1,5 mois
Mise au point du contrat	09/2012	11/2012	2 mois
Travaux	12/2012	12/2016	48 mois

Source : Ville de Bellegarde et MAPPP

Calendrier du « schéma de référence »

Etales	Début	Fin	Durée
Appel d'offres MOE	09/2011	11/2011	2,5 mois
Etablissement du projet de MOE	12/2011	03/2012	3 mois
Appel à candidature	03/2012	04/2012	1,5 mois
Choix des candidats	04/2011	04/2012	1 mois
Etudes et établissement des offres, choix du titulaire et mise au point du marché	05/2012	08/2012	3 mois
Travaux	09/2012	09/2021	108 mois

Source : Ville de Bellegarde et MAPPP

La procédure associée au « schéma de référence » comporte certaines incertitudes susceptibles de perturber le bon déroulement du projet et de générer des dépassements de délais. En effet, il n'est pas tenu compte des risques de dépassement des délais liés à d'éventuels appels d'offres infructueux et de la gestion délicate des interfaces entre les travaux réalisés par des entreprises indépendantes les unes des autres, sans parler de la participation du SIEA qui est une source potentielle de dérive de délais.

La Mission d'Appui prend acte des durées estimées des travaux dans chacun des deux schémas, et notamment celle du « schéma de référence » estimée à 9 ans (contre 4 ans dans le « schéma contrat de partenariat »), cette durée ayant été estimée sur la base d'une optimisation, jugée optimiste par la Ville de Bellegarde elle-même au regard de ses capacités techniques et juridiques. En l'absence d'optimisation, la Ville estime la durée des travaux à 15 ans.

La Mission d'Appui observe que si l'organisation d'un dialogue compétitif à deux tours suivi de la remise des offres est adaptée au projet, compte tenu de son caractère multifonctionnel et de la participation du SIEA, les délais semblent tendus, voire optimistes, dans le « schéma contrat de partenariat ». Aussi, la Ville de Bellegarde devra donc veiller à mettre en œuvre une gestion rigoureuse et une organisation adaptée.

III.2.3 - Fiscalité / TVA

La décomposition des coûts prévisionnels figurant dans l'analyse comparative est exprimée hors taxes. Ces coûts sont ensuite transformés en loyers TTC afin de tenir compte dans la comparaison des deux schémas de l'impact différentiel de la TVA d'une part sur la composante « frais financiers » et, d'autre part, de la récupération de la TVA sur l'investissement dans le « schéma de référence » et sur la partie du loyer correspondant au remboursement de l'investissement dans le « schéma contrat de partenariat », le projet étant éligible au fonds de compensation de la TVA pour la partie des investissements concernant la voirie (les réseaux humides étant assujettis à la TVA).

III.2.4 - Coûts d'investissement

Le coût d'investissement du « schéma contrat de partenariat » (12,3 M€ HT) est inférieur de 7,7% par rapport à celui du « schéma de référence » (13,3 M€ HT), cet écart tenant pour l'essentiel à un moindre coût des travaux (4%) et à un coût nettement plus faible (-59%) de la maîtrise d'œuvre.

Coûts d'investissement des schémas (en K€ HT mars 2011)

Poste de coût	« Schéma de référence » (1)	« Schéma contrat de partenariat » (2)	(2)-(1)	
			Montant	%
Travaux	12 256	11 766	-490	-4,0%
Réseaux humides et voiries	12 080	11 597	-483	-4,0%
Vidéosurveillance	90	86	-4	-4,0%
Sonorisation	60	58	-2	-4,0%
Panneaux d'information	26	25	-1	-4,0%
Maîtrise d'œuvre	856	353	-503	-58,8%
Assurance	196	165	-31	-16,0%
TOTAL	13 308	12 283	-1 025	-7,7%

Source : Ville de Bellegarde et MAPPP

III.2.4.1 - Coûts des travaux

Le coût des travaux est estimé à 12,3 M€ HT dans le « schéma de référence ». Dans le « schéma contrat de partenariat » un coefficient d'optimisation de 4% est appliqué au coût des travaux, ramenant ce dernier à 11,8 M€ HT, ceci afin de traduire la capacité du partenaire privé à mieux négocier avec ses fournisseurs et à réaliser les gains de productivité que permet la globalité du contrat.

Les coûts des travaux sont supposés évoluer dans le temps au taux annuel de 5,43% (index TP01) dans les deux schémas.

La Mission d'Appui prend acte de l'estimation du coût des travaux dans le « schéma de référence » et de l'application d'un coefficient d'optimisation de 4% dans le schéma contrat de partenariat ». Elle considère que l'évolution du TP01 obtenue en prolongeant la tendance passée est probablement surestimée.

Elle recommande à la Ville de Bellegarde d'examiner tout particulièrement, lors du dialogue compétitif, la cohérence entre les coûts des travaux et des équipements proposés par les candidats et le niveau des prestations et performances fournies.

III.2.4.2 - Coûts de la maîtrise d'œuvre et des assurances

Les coûts de la maîtrise d'œuvre représentent respectivement 7% et 3% des travaux dans les schémas de référence et de contrat de partenariat, ce qui se traduit par un moindre coût de près de 60% de la maîtrise d'œuvre dans le « schéma contrat de partenariat ».

Quant aux coûts des assurances, ils représentent 1,6% du coût des travaux dans le « schéma de référence » et 1,4% du coût des travaux dans le « schéma contrat de partenariat ».

Conformément à la loi du 28 juillet 2008, aucune taxe n'a été prise en compte dans le « schéma contrat de partenariat », la loi ayant mis fin aux distorsions fiscales qui pénalisaient le contrat de partenariat par rapport à la réalisation en marchés publics.

La Mission d'Appui prend acte de l'estimation du coût de la maîtrise d'œuvre dans le « schéma de référence », et de son montant moindre de près de 60% dans le schéma contrat de partenariat », ce schéma permettant, d'une part, une meilleure organisation et un meilleur déroulement des travaux liés au marché global et, d'autre part, et surtout, une réalisation du projet dans un délai plus court (5 ans de moins que dans le « schéma de référence ») permettant de réaliser des économies très importantes en matière de mobilisation et de démobilisation des moyens, le nombre de rues traitées simultanément étant en moyenne près de trois fois plus important que dans le « schéma de référence ».

Les coûts des assurances n'appellent pas d'observation particulière, les pourcentages appliqués aux coûts des travaux étant recevables.

III.2.5 - Coût de gestion du projet

Les coûts de gestion du projet, qui se fondent sur l'expérience de la Ville de Bellegarde en matière de marchés publics de travaux, s'élèvent à 4,6 M€ HT dans le « schéma de référence » et à 3,1 M€ HT dans le « schéma contrat de partenariat », soit -47% par rapport au « schéma de référence ». Cet écart, s'appuyant sur des chiffrages détaillés, s'explique pour l'essentiel par le coût interne en personnel (voir *infra*).

Coûts de gestion des schémas (en K€ HT mars 2011)

Poste de coût	« Schéma de référence » (1)	« Schéma contrat de partenariat » (2)	(2)-(1)	
			Montant	%
Assistance à maîtrise d'ouvrage	150	270	120	80,0%
Coût interne en personnel	4 428	2 555	-1 873	-73,3%
Indemnités	-	150	-	-
Consultation/administratif	-	150	-	-
TOTAL	4 578	3 125	-1 453	-31,7%

Source : Ville de Bellegarde et MAPPP

La Mission d'Appui prend acte des montants retenus en matière de coût interne de personnel se fondant sur un exercice encore trop peu effectué. Le moindre coût dans le « schéma contrat de partenariat » tenant notamment à la durée plus courte des travaux (4 ans au lieu de 9 ans).

Quant aux autres coûts, la Mission d'Appui regrette de ne pas pouvoir estimer leur cohérence en l'absence de décomposition des postes de coûts, et faute de précisions quant aux hypothèses qui ont permis d'établir les chiffrages.

La Mission d'Appui observe qu'aucune indemnité, n'a été retenue dans le « schéma de référence » et que le montant global des indemnités versé dans le « schéma contrat de partenariat » paraît un peu faible au regard du coût et de la nature du projet.

III.2.6 - Les coûts de fonctionnement

Les coûts intervenant durant de la période d'exploitation du projet concernent, d'une part, les coûts d'entretien et de renouvellement de la voirie et, d'autre part, les coûts de maintenance, de dépannage et d'exploitation des autres équipements.

Les coûts d'entretien et de renouvellement de la voirie (réfection totale des couches de roulement), ont été estimés à 444 K€ HT dans le « schéma de référence » et à 427 K€ HT dans

le « schéma contrat de partenariat », (soit -3,8%), ces montants intervenant dans les deux schémas tous les 10 ans. Afin de tenir compte de l'étalement des travaux dans le temps et des différences de calendriers dans les deux schémas, le coût d'entretien et de renouvellement tous les 10 ans par voirie du réseau a été obtenu au prorata du montant total des travaux.

Dans les deux schémas, le coût d'entretien et de renouvellement de la voirie évolue selon l'index TP08 (+6,11% par an).

Autres coûts de maintenance et d'exploitation (en € HT mars 2011)

Poste de coût	« Schéma de référence » (1)	« Schéma contrat de partenariat » (2)	(2)-(1)		Evolution annuelle
			Montant	%	
Vidéosurveillance*	9 000	8 640	-360	-4,0%	+5,47% par an
Sonorisation*	4 250	4 078	-172	-4,0%	
Panneaux d'information*	3 250	3 120	-130	-4,0%	
Espaces verts	39 500	37 920	-1 580	-4,0%	+4,10% par an
Total	56 000	53 758	-2 242	-4,0%	-

Source : Ville de Bellegarde et MAPPP

Dans les deux schémas, s'ajoutent des coûts d'assurance estimés à 1,5% des dépenses annuelles de maintenance et d'exploitation.

La Mission d'Appui prend acte des coûts estimés et valide le principe d'une diminution des coûts annuels de maintenance-exploitation dans le « schéma contrat de partenariat » par rapport à ceux du « schéma de référence », le partenaire privé étant en mesure de réaliser des économies résultant des gains de productivité permis par la globalisation du marché et par la possibilité de procéder à une allocation optimale de ses moyens. Elle observe toutefois que le coefficient « d'optimisation » retenu (4%), identique à celui appliqué aux travaux, paraît prudent et conservateur.

La Mission d'Appui préconise de s'assurer que le deuxième renouvellement décennal de la voirie soit correctement pris en compte dans l'équilibre contractuel compte tenu de la durée d'exploitation calée à 18 ans.

III.2.7 - Subventions

Il est prévu que le projet bénéficiera d'une subvention de 444 K€ de la part du Conseil général, ainsi qu'une subvention versée par l'Agence de l'Eau d'un montant de 643 K€ (soit 30% des dépenses d'investissement liées à l'assainissement).

Bien que le montant global des subventions soit relativement faible, la Mission d'Appui recommande à la Ville de Bellegarde de s'assurer avant le dialogue compétitif du caractère irrévocable des subventions prévues, afin que les offres des candidats puissent les prendre en considération, et de veiller à ce que le calendrier de versement, qui sera établi au cours du dialogue compétitif, respecte bien le principe du transfert de risques vers le partenaire privé et s'appuie sur une convention de subvention à signer avec l'Agence de l'Eau.

III.2.8 - Hypothèses de financement

Les principales hypothèses de financement retenues dans les deux schémas sont les suivantes :

Hypothèses de financement

Poste	« Schéma de référence »	« Schéma contrat de partenariat »
Création d'une société de projet	-	oui
Financement sur fonds propres	-	oui
% du montant à financer sur fonds propres	-	10%
Objectif de TRI après IS sur les fonds propres	-	10%
Part de l'assiette de financement non assortie d'une cession acceptée de créance	-	8%
Taux de base*	3,87%	3,93%
Marge bancaire	1,10%	1,80%
Taux d'emprunt	4,97%	5,73%
Coussin de maturité	-	3 ans
Part de l'assiette de financement assortie d'une cession acceptée de créance (après livraison)	-	92%
Taux de base*	-	3,93%
Marge bancaire cession acceptée de créance	-	1,20%
Taux d'emprunt	-	5,13%

Source : Ville de Bellegarde et MAPPP

* Taux moyen obtenu en faisant la somme pondérée des montants à financer par tranches par le taux d'intérêt associé (Euribor 6 mois swapé sur la durée correspondante, mai 2011).

La proportion de dette cédée et acceptée représente 78% (ce qui équivaut à 92% du montant de la dette bancaire) de la rémunération due par la Ville de Bellegarde au titre des coûts d'investissements, sachant que cette proportion ne peut excéder 80%. Le plafond maximum autorisé est donc presque atteint de sorte qu'il n'est pas possible de transférer davantage de risque vers le partenaire privé.

Les marges bancaires retenues tiennent globalement compte des conditions de financement observables à la date d'élaboration du rapport d'évaluation préalable. Il n'est pas possible de faire, dans les circonstances présentes, de prévision fiable sur les conditions de financement qui seront pratiquées lorsque la Ville de Bellegarde devrait être en mesure de signer le contrat de partenariat (décembre 2012) si le planning prévisionnel est respecté. Aussi, la Ville de Bellegarde devra-t-elle, à ce moment là, mesurer les écarts entre financements privé et public pour s'assurer que le contrat de partenariat reste financièrement intéressant.

La Mission d'Appui estime adaptée la création d'une société de projet - même si le montant de l'investissement à financer est faible - compte tenu de la diversité des compétences requises à fédérer dans une structure ad hoc. Elle considère que la part des fonds propres (10%) est acceptable au regard du profil de risque du projet et des exigences des prêteurs. Quant au taux de rendement des fonds propres (10%), il apparaît un peu sous-estimé et devrait plutôt se situer autour de 12%.

La Mission d'Appui invite la Ville de Bellegarde à examiner lors du dialogue compétitif les hypothèses de financement des candidats ayant un impact important en termes de répartition optimale des risques. Parmi les hypothèses devant faire l'objet d'un examen approfondi devra notamment figurer la proportion de la dette cédée et acceptée.

III.2.8 - Loyers

Le loyer annuel moyen que devra verser la Ville de Bellegarde au partenaire privé, dans les conditions de financement qu'elle a retenues, est estimé à environ 1,4 M€ TTC, ce montant

tenant compte des subventions. Par ailleurs, il ressort, compte tenu de l'ensemble des hypothèses retenues, que le projet est majoritairement financé par le partenaire privé comme l'exige le décret n°2009-987 du 20 août 2009 d'application de la loi pour l'accélération des programmes de construction et d'investissements publics et privés. En effet, cette loi précise que les projets des collectivités territoriales doivent être financés majoritairement par le titulaire du contrat de partenariat lorsque leur montant (somme cumulée des loyers exprimés en euros courants hors taxes avant prise en compte de tout financement public) est inférieur à 40 M€ HT (ce qui est ici le cas).

III.3 - L'analyse comparative

III.3.1 - Résultat de l'analyse avant prise en compte des risques

Les résultats de l'analyse comparative en termes de coût global actualisé (valeur actuelle nette), au taux de la ressource financière publique (4,97%), sont indiqués sans et avec prise en compte de l'avantage socio-économique lié à une mise en service plus rapide dans le « schéma contrat de partenariat », cet avantage étant estimé conformément à la nouvelle méthodologie élaborée par la MAPP.

Les résultats indiquent un très léger avantage (-0,5%) en faveur du « schéma contrat de partenariat » sans prise en compte de l'avantage socio-économique et un très net avantage (-36%) avec prise en compte de cet avantage, la mise en service intégrale du projet intervenant dans le « schéma contrat de partenariat » 5 ans plus tôt que dans le « schéma de référence, ce qui est important.

Coût global actualisé (valeur actuelle nette) en M€ TTC 2011
avant prise en compte monétaire des risques

Avantages socio-économique	« Schéma de référence » (1)	« Schéma contrat de partenariat » (2)	(2)-(1)
Sans	19,1	19,0	-0,5%
Avec	19,1	12,2	-36,1%

Source : Ville de Bellegarde et MAPP

III.3.2 - Pertinence de l'allocation des risques

III.3.2.1 - Approche qualitative

La Mission d'Appui regrette que l'approche qualitative, basée sur une matrice des risques, n'ait pas été effectuée. En effet, cette approche aurait fait apparaître que les principaux risques, qui devraient être totalement ou partiellement assumés par la Ville de Bellegarde dans le « schéma de référence », compte tenu de la répartition des risques propres à ce mode de passation de la commande publique, sont transférés au partenaire privé dans le « schéma contrat de partenariat ». Il en est ainsi, en particulier, du risque de retard dans la construction des ouvrages et de l'installation des équipements et du risque de surcoûts et de non réalisation des objectifs fixés durant les phases de construction et d'exploitation.

III.3.2.2 - Approche quantitative

Les risques sélectionnés et le calibrage des lois sont ceux du modèle financier mis au point par la MAPP et disponible sur son site internet.

Il est précisé que les risques sont traités indépendamment les uns des autres, c'est-à-dire qu'il n'y a pas de corrélation entre les lois de probabilité en coûts et les lois de probabilité en délais.

La Mission d'Appui rappelle que l'outil qu'elle a développé ne permet pas de traduire mécaniquement en termes de coûts les effets d'une dérive de délais. Elle fait toutefois observer que cet aspect est partiellement pris en compte à travers le calibrage des lois de surcoûts, ces derniers intégrant implicitement une part imputable aux dérives de délais. La Mission d'Appui estime que cette approche est plutôt conservatrice en ce qui concerne le « schéma contrat de partenariat » dans la mesure où les risques de dérive de délais sont plus nombreux et importants dans le « schéma de référence » que dans le « schéma contrat de partenariat ».

III.3.2.3 - Présentation des résultats

Le choix des risques et les hypothèses retenus, combinés à la méthode de Monte-Carlo⁵, conduisent à rendre nettement plus avantageux le « schéma contrat de partenariat » à la VaR75%⁶ (-12%) sans prise en compte de l'avantage socio-économique.

**Coût global actualisé (valeur actuelle nette) en M€ TTC 2011
après prise en compte monétaire des risques**

Avantages socio-économique	« Schéma de référence » (1)	« Schéma contrat de partenariat » (2)	(2)-(1)
Sans	26,5	23,4	-11,7%
Avec	26,5	14,0	-46,2%

Source : Ville de Bellegarde et MAPP

Les tests de basculement effectués à la VaR75% montrent que l'avantage du « schéma contrat de partenariat » est robuste. En effet, toutes choses étant égales par ailleurs et après prise en compte des risques (mais sans tenir compte de l'avantage socio-économique), il faudrait que le coût de réalisation ou que le coût annuel de maintenance dans le « schéma contrat de partenariat », augmente respectivement de 21% et de près de 48% pour que le « schéma contrat de partenariat » cesse d'être avantageux par rapport au « schéma de référence » (en supposant que ces mêmes coûts n'augmenteraient pas dans le « schéma de référence », ce qui est peu vraisemblable dans l'hypothèse où ils croîtraient dans le « schéma contrat de partenariat »). Quant à la marge bancaire sur la dette cédée et acceptée, elle devrait augmenter de 312 points de base.

S'agissant des délais, il ressort des simulations que l'écart qui était de 57 mois en faveur du « schéma contrat de partenariat » avant la prise en compte des risques est porté à 66 mois après la prise en compte des risques (à la VaR75%), soit un gain de 9 mois.

Outre les aspects quantitatifs et monétaires, le respect des délais, la contractualisation des engagements de performance et leur traduction financière dans la modulation de la rémunération du partenaire privé renforcent l'intérêt du « schéma contrat de partenariat ».

⁵ La méthode de Monte Carlo permet d'obtenir les lois de distribution des coûts globaux actualisés et des délais associés à chaque schéma à partir des résultats issus de plusieurs milliers de tirages aléatoires effectués à partir des lois de probabilités modélisées concernant les dérives de délais et de coûts.

⁶ La VaR75%, retenue pour ce projet en se basant sur les recommandations de la MAPP, mesure le risque que l'on est prêt à prendre pour un niveau de confiance égal à 75%. Ainsi, la VaR75% signifie-t-elle que 75% des scénarios auront un coût global actualisé inférieur ou égal à celui correspondant à la VaR à 75%. Dans le cas présent, 75% des scénarios ont un coût global actualisé inférieur ou égal à 23,4 M€ TTC dans le « schéma contrat de partenariat » sans prise en compte de l'avantage socio-économique.

Par ailleurs, la réalisation en contrat de partenariat de ce projet contribue au développement durable dans ses dimensions environnementale, économique et sociale compte tenu de sa mise en service plus rapide que dans le « schéma de référence ».

IV - Synthèse de l'avis

La pertinence juridique du recours au contrat de partenariat est établie au titre de la complexité.

L'analyse comparative a été menée globalement de façon appropriée avec la principale alternative pertinente pour la réalisation du projet.

Cette analyse montre que le « schéma contrat de partenariat » est préférable au « schéma marchés publics » en termes de délais avant prise en compte monétaire des risques ainsi qu'en termes de coût après prise en compte des risques, et que cet avantage est robuste.

La Mission d'Appui constate qu'au vu de la partie financière de l'évaluation préalable, qui présente les qualités requises, le projet aurait également été éligible au contrat de partenariat sur la base du troisième critère (dit du « bilan » ou « d'efficience économique »).

La Mission d'Appui recommande:

- que le Syndicat Intercommunal d'Electrification de l'Ain (SIEA) soit présent lors du dialogue compétitif afin qu'il puisse préciser très exactement les délais de ses interventions et donner des garanties sur les moyens humains et financiers qu'il compte mettre en œuvre pour que le risque d'immobilisation du partenaire privé ne soit pas assumé par la Ville de Bellegarde ;
- de mettre à la disposition des candidats une information la plus exhaustive possible sur les données patrimoniales des réseaux concernés, afin qu'ils puissent disposer de la même information et que la Ville de Bellegarde soit en mesure de suivre dans les meilleures conditions le contrat tout au long de sa durée ;
- de confier la conception du projet au partenaire privé pour qu'il soit en mesure en mesure de proposer, lors du dialogue compétitif, des solutions technico-économiques innovantes et, d'autre part, de participer activement à la détermination du phasage technico-économique optimal, et au partage des risques associé à ce phasage ;
- d'examiner tout particulièrement, lors du dialogue compétitif, la cohérence entre les coûts des travaux et des équipements proposés par les candidats et le niveau des prestations et performances fournies ;
- de réfléchir, avant le dialogue compétitif, à la possibilité de réaliser des recettes de valorisation ;
- de surveiller l'évolution de l'écart de taux entre financements privé et public pour s'assurer, avant la conclusion du contrat de partenariat, que le recours à cette formule contractuelle reste financièrement intéressant ;

Plus généralement, il appartiendra à la Ville de Bellegarde de vérifier tout au long de la procédure d'attribution et avant la signature du contrat que les avantages attendus

du contrat de partenariat ont bien été confirmés par le déroulement de la consultation et que le projet est budgétairement soutenable.

Sous ces observations, la Mission d'Appui aux Partenariats Public-Privé émet un avis favorable au choix du contrat de partenariat pour réaliser le projet de remise à niveau de la voirie de la Ville de Bellegarde.

Le Directeur



François BERGERE