

Avis n°2017-08 relatif la réalisation du Plan Ecoles de la Ville de Marseille

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 l'évaluation préalable du mode de réalisation pour la réalisation du Plan Ecoles de la Ville de Marseille.

1. Présentation générale du projet

1.1. Le projet

Pour répondre (i) à un vieillissement important d'une partie de son parc immobilier scolaire réalisé dans les années 60 nécessitant une remise aux normes, et, (ii) à la croissance démographique dans certains secteurs de la ville, la Ville de Marseille (ci-après «la Ville») a défini un « Plan écoles» devant permettre la démolition/ reconstruction ou la construction de 34 groupes scolaires d'ici la rentrée 2026.

Les enjeux de ce plan pour la Ville sont multiples :

- Améliorer l'accueil et le confort des élèves et des équipes enseignantes en proposant des GEEP modernes, aux normes, et adaptés aux nouvelles pratiques pédagogiques ;
- Répondre aux tensions démographiques de certains secteurs de la Ville en créant de nouveaux établissements ;
- Définir un plan en parfaite adéquation avec les objectifs de développement durable que s'est fixée la Ville : la Ville souhaite que les bâtiments obtiennent le label BEPOS Effinergie 2013.

Le projet présente par ailleurs plusieurs éléments de complexité auquel le choix de futur mode de réalisation devra pouvoir répondre :

- Le caractère multi-sites du projet et la capacité à réaliser un nombre important d'ouvrages de manière simultanée ;
- Le calendrier de l'opération et la nécessité qu'un nombre conséquent d'écoles soit mis à disposition pour la rentrée scolaire de septembre 2021 ;
- Le souhait de la Ville de pouvoir procéder à la valorisation des terrains libérés par les démolitions ;
- La réalisation de travaux en site occupé pour une grande partie des Ouvrages : Sur les 34 opérations, 28 concernent des groupes scolaires existants. Ces groupes scolaires devront être maintenus en fonctionnement pendant la durée des travaux tout en limitant les nuisances pour les utilisateurs. Cela impliquera nécessairement la conduite du chantier en « opération tiroir ».

1.2. Le périmètre des investissements

Le projet de la Ville porte sur :

- La démolition de 31 groupes scolaires remplacés par la construction de 28 nouveaux ;
- La construction de 6 nouveaux groupes scolaires de 15 classes ;
- La construction d'un gymnase de 600 m² et d'un plateau d'évolution pour chaque groupe scolaire.

Le tableau ci-dessous synthétise le périmètre des investissements :

Type Ouvrages	Nombre écoles	Nbre classes projetées	Surfaces (m ² SHO)
Remplacement Groupes scolaires existants	28	455	128 152
Création nouveaux groupes scolaires	6	90	24 600
Total	34	545	152 752

1.3. Le périmètre du projet

Le périmètre confié au titulaire par la Ville dans le cadre de l'accord-cadre de marchés de partenariat et de ses marchés subséquents est le suivant :

- Conception des ouvrages ;
- Financement d'une partie des ouvrages, étant entendu qu'il est envisagé que Ville apporte l'autre partie du financement sous forme d'avances sur rémunération ;
- Réalisation des travaux de démolition/reconstruction ou construction des ouvrages et des locaux provisoires ;

- Les prestations de maintenance et de Gros Entretien Renouvellement, à savoir les niveaux 1 à 5 de maintenance dans la norme FD X 60-000, à l'exception du mobilier et des équipements spécifiques (notamment les équipements de cuisine) ;
- La gestion des fluides ;
- Le nettoyage extérieur des bâtiments ;
- L'entretien des espaces verts ;
- L'éventuelle valorisation de surfaces commercialisables.

Le coût des travaux des ouvrages a été évalué dans le préprogramme à 378 813 204 € HT (date de valeur 2017).

Le coût d'investissement s'élève à 439 967 317 € HT (valeur 2017), hors prise en compte des coûts de préfinancement.

Observations de FIN INFRA :

Le périmètre de l'accord-cadre marché de partenariat et les prestations confiées au futur titulaire n'appellent pas d'observations particulières.

Concernant la valorisation de surfaces commercialisables (en superposition ou juxtaposition des Ouvrages), Fin Infra note qu'il ne s'agit à ce stade que d'une piste étudiée et que cette dernière sera ouverte dans le cadre du dialogue compétitif.

*S'il est tout à fait possible d'intégrer la valorisation de ces surfaces dans le périmètre du contrat et que la Ville souhaite aller dans ce sens, **FIN INFRA recommande à la Ville :***

*- **de réaliser une valorisation ex-ante de ces surfaces :** L'objectif est d'apporter du confort à la collectivité sur le fait qu'elle a bien obtenu la valorisation optimale de ce foncier dans le cadre du dialogue compétitif.*

*- **de préciser dans l'AAPC que la valorisation reste optionnelle et que la décision de procéder ou non à des valorisations sera étudiée dans le cadre de chacun des marchés subséquents.** A l'issue du dialogue compétitif pour chaque marché subséquent, au regard des montants de valorisation envisagés par rapport à la valorisation initiale réalisée par la collectivité, la Ville aura la possibilité de décider ou non de confier la valorisation aux candidats.*

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 établissements 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 est décliné à l'article 151 du décret n°2016-360 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 »*

L'article 151 du décret précise que « 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. »

Ce seuil est atteint en l'espèce. La **rémunération totale** versée par l'acheteur sur la durée du contrat conformément aux dispositions du II article 75 est estimée à 754,8 M€ HT (page 39).

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 écartés

L'évaluation préalable du mode de réalisation présente l'ensemble des montages contractuels exclus pour la réalisation de ce projet.

Les montages ainsi écartés sont

1. *la délégation de service public* au motif que la Ville ne peut pas confier à un cocontractant la gestion du service public ;
2. *la concession de travaux* au motif que les actifs construits sont des actifs non-productifs de revenus ;
3. *les montages « aller-retour »* au motif de la suppression de ces derniers par l'ordonnance du 23 juillet 2015 et par les modifications apportées aux articles L.1311-2 et L.1311-5 du CGCT ;
4. *le marché de conception/réalisation* aux motifs que la jurisprudence relative à la notion de motifs « d'ordre technique » ne permet pas à la Ville de recourir à ce type de marché et que les marchés de conception/réalisation justifiés par l'amélioration de l'efficacité énergétique ne permettent pas de confier la maintenance au titulaire ;
5. *le marché public global de performance (MPGP)* aux motifs que le MPGP :
 - n'opère pas le transfert de la maîtrise d'ouvrage au titulaire ni les risques et la charge de travail qui y sont associés (dépôt et demandes d'autorisation, validation des différentes phases d'études du projet...) ;
 - au regard du nombre d'opérations, ce montage impliquerait une charge que les effectifs des services de la Ville ne peuvent assumer en l'état et donc le recours à une assistance à maîtrise d'ouvrage serait nécessaire sans pour autant transférer le risque ;
 - ne permet pas d'intégrer dans le périmètre du marché un volet de valorisation immobilière, ce qui ne répond donc pas aux attentes de la Ville ;
 - ne permet pas d'assurer de manière satisfaisante une pérennité des engagements des opérateurs.

Observations de FIN INFRA :

FIN INFRA partage l'analyse faite par la Ville. Les trois premiers montages (délégation de service public, concession et montage « aller-retour » sont indiscutablement inenvisageables.

FIN INFRA partage également l'analyse de la Ville concernant le marché de conception/réalisation et la jurisprudence relative aux motifs d'ordre technique. La jurisprudence du Conseil d'Etat sur les collèges (CE, 28 décembre 2001, Conseil régional de l'ordre des architectes, n°221649) est ici pleinement transposable et ne permet donc pas d'envisager le marché de conception/réalisation.

Les marchés de conception/réalisation justifiés par l'amélioration de la performance énergétique ne permettent pas, par ailleurs, de couvrir le champ des prestations attendues par la Ville : ils ne peuvent pas porter sur l'entretien/maintenance et les textes en vigueur ne prévoient pas non plus la possibilité de confier au titulaire la valorisation immobilière des sites libérés.

FIN INFRA partage également l'analyse de la Ville quant aux difficultés d'interface inhérentes à la passation séparée d'un contrat de conception/réalisation et d'un contrat d'entretien. Il serait en pratique extrêmement difficile d'imputer la responsabilité de l'absence d'atteinte des performances souhaitées à la conception, à la construction ou à la maintenance, ce qui présente des risques contentieux importants.

La Ville souligne également à raison que le régime actuel de la responsabilité légale des constructeurs est inadapté pour sanctionner l'absence d'atteinte des performances souhaitées après la réception des travaux. En effet, la réception met un terme aux relations contractuelles, ce qui implique que la Ville ne disposerait plus, après cette date, que des garanties légales. Or la responsabilité décennale n'est pas adaptée dans la mesure où elle ne couvre que les désordres de nature à rendre un ouvrage impropre à sa destination. S'il est théoriquement possible d'étendre la durée de garantie de parfait achèvement sur une base contractuelle, il est peu vraisemblable qu'une telle garantie, à supposer qu'elle soit acceptée par les candidats, puisse être effectivement mise en œuvre de manière simple dès lors que le titulaire aura été intégralement réglé et que les difficultés d'interface avec le mainteneur évoquées ci-dessus rendront difficile l'établissement des responsabilités respectives des différents intervenants.

FIN INFRA note également que les inconvénients relevés par la Ville concernant l'absence de transfert de maîtrise d'ouvrage pour ce projet d'ampleur et multi-sites seraient également présents dans le cas d'un marché de conception/réalisation.

Le recours au marché de conception/réalisation n'apporterait donc que peu d'avantages par rapport à un montage sous forme de marché public classique

FIN INFRA partage également largement les conclusions de la Ville concernant le MPGP qui rejoignent en grande partie l'analyse qui peut être faite du marché de conception/réalisation. L'absence de transfert de la maîtrise d'ouvrage dans les MPGP est en soi un inconvénient important. Il est en outre exact que les dispositions concernant le MPGP n'envisagent pas la possibilité d'une valorisation immobilière des terrains libérés ce qui, sans nécessairement impliquer que cela soit interdit, est un facteur de risques juridiques. Bien que la Ville ait pris le parti, à titre de précaution, de ne pas inclure les recettes de valorisation dans son analyse quantitative, le MPGP présente, à cet égard, une limite qui peut justifier le choix de ne pas le prendre en compte dans la comparaison. Le MPGP présente également des risques d'interface qui, bien que moins importants qu'en conception/réalisation, peuvent rendre difficile la pénalisation effective des intervenants en cas de manquement (d'autant plus que le cadre réglementaire plaide pour que la maintenance en MPGP soit sur une durée courte). En effet, le titulaire du MPGP est généralement un groupement de concepteur/constructeur et mainteneur qui se succèdent en tant que mandataire du groupement (et non pas une société dédiée comme en

marché de partenariat): le constructeur est mandataire en phase de construction et le mainteneur en phase d'exploitation à une date où l'intégralité de la rémunération au titre de la construction a été payée. En pratique, la personne publique pourra être confrontée à des sujets d'interfaces et de rejet de responsabilités entre constructeur et mainteneur en cas de difficultés sur l'ouvrage.

L'inconvénient tenant à la nécessité de ne pas intégrer les nouvelles écoles dans le périmètre des marchés de maintenance actuellement en place ne paraît en revanche pas pertinent, dans la mesure où la question se pose dans les mêmes termes dans le cadre d'un marché de partenariat.

2.1.3. Les montages contractuels envisageables

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

1) Montage en maîtrise d'ouvrage publique « classique »:

Dans le cadre du Plan Ecoles de la Ville, le schéma en MOP consisterait à la passation d'un marché de maîtrise d'œuvre pour chaque école, des marchés allotis pour les travaux, fournitures et services.

Dans le cadre du présent projet, l'architecture contractuelle reposerait :

- Sur une procédure d'appel d'offre et de mise en concurrence pour chacune des écoles ;
- Sur une multiplicité de marchés ;
- Sur la mise en place de clauses incitatives dans certains marchés de travaux et de services afin « d'améliorer les délais d'exécution, de rechercher une meilleure qualité des prestations et de réduire les coûts de production » (Article 17 du décret du 25 mars 2016) ;
- Sur la recherche d'une répartition des risques entre la Ville et les titulaires des marchés, avec notamment un système de pénalisation pour défaut de performance intégré dans les cahiers de charges.

Concernant les délais, sur la base du retour d'expérience de la Ville, la durée globale avant le lancement des travaux est estimée à 32 mois (cf.2.3.2 ci-dessous) :

- 17 mois pour le choix du maître d'œuvre ;
- 15 mois pour la réalisation des études et la consultation des entreprises

Observations de FIN INFRA :

Le montage en MOP est le mode de contractualisation « de droit commun » des personnes publiques.

Concernant la procédure d'appel d'offre éligible en marché « classique », FIN INFRA partage l'approche retenue par la Ville. Le projet de la Ville ne semble remplir aucune des conditions définies à l'Article 25-II du décret du 25 mars 2016 pour recourir à une procédure concurrentielle avec négociation ou à un dialogue compétitif, la seule procédure éligible étant l'appel d'offre ouvert pour le marché de travaux en marchés séparés.

En marché classique, la Ville devra recourir à plusieurs procédures séquentielles pour chaque école : procédure de concours pour le marché de maîtrise d'œuvre, une procédure d'appel d'offre pour le marché de travaux et un appel d'offre pour le marché d'entretien-maintenance. Or, l'appel d'offre permet difficilement d'instaurer un « dialogue » entre le concepteur et le réalisateur, ce qui peut s'avérer source de réelles difficultés en phase d'exécution.

Par ailleurs, si le choix du marché « classique » pourrait juridiquement être pertinent, il nécessiterait néanmoins un fort pilotage de la part de la Ville (synchronisation des tâches, missions d'intégrations, synthèse du planning...) afin de limiter les interfaces et les risques de dérives du projet (délais et coûts). Or, il apparaît que la Ville ne dispose pas aujourd'hui des ressources nécessaires pour mener de front des vagues de réalisation en parallèle de 11 groupes scolaires.

Enfin, dans un système de marchés séparés, il serait nécessairement difficile d'exiger de la part du prestataire GER-maintenance un niveau d'exigence élevé sur la performance globale de l'ouvrage dont il n'aura pas validé la conception et la réalisation.

2) Accord-cadre de Marchés de partenariat (MP)

L'article 67 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 dispose :

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

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

Le titulaire du marché de partenariat assure la maîtrise d'ouvrage de l'opération à réaliser.

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

1. Tout ou partie de la conception des ouvrages, équipements ou biens immatériels ;
2. L'aménagement, l'entretien, la maintenance, la gestion ou l'exploitation d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels ou une combinaison de ces éléments ;
3. La gestion d'une mission de service public ou des prestations de services concourant à l'exercice, par la personne publique, de la mission de service public dont elle est chargée ».

Comme évoqué au paragraphe 2.1.1 du présent avis, le recours au marché de partenariat est soumis à un certain nombre de préalables.

En l'espèce, le projet de la Ville respecte les seuils et le périmètre minimum devant être confié à un partenaire privé.

Pour réaliser son Plan Ecole, la Ville souhaite recourir à un accord-cadre de marchés de partenariat. Prévu à l'Article 4 de l'Ordonnance du 23 juillet 2015, le recours à cet accord-cadre doit permettre la réalisation progressive de nombreux ouvrages de manière simultanée tout en permettant au plus grand nombre d'opérateurs de répondre (difficulté pour un opérateur de réaliser l'intégralité du marché)

L'accord-cadre envisagé est un accord-cadre multi-attributaires d'une durée de 4 ans. Les marchés subséquents devront être conclus ou émis durant cette période de validité de l'accord-cadre

Concernant la procédure de passation, l'Article 25 du décret du 25 mars 2016, Ville a le choix de recourir :

- A la procédure d'appel d'offres ;
- A la procédure concurrentielle avec négociation ;
- Au dialogue compétitif.

Si la procédure concurrentielle avec négociation et le dialogue compétitif permettent de discuter et de négocier avec les candidats, le choix du recours au dialogue est plus approprié au projet de la Ville, cette dernière n'étant pas en capacité d'identifier en amont les solutions techniques offertes par le marché et donc définir des exigences minimales. Le dialogue compétitif est donc la procédure répondant au mieux aux besoins de la Ville.

La Ville envisage donc de conclure, via un dialogue compétitif, un accord-cadre suivi, dans un temps très rapproché, des deux premiers marchés subséquents. Le principe est d'utiliser le dialogue compétitif de l'accord-cadre pour aborder les exigences techniques des deux premiers marchés subséquents en faisant travailler les groupements sur des « chantiers blancs ».

L'architecture contractuelle envisagée pour l'accord-cadre est la suivante :

- Définir le cadre juridique des marchés de partenariat pouvant être conclus ;
- Préciser les engagements du cocontractant dans le cadre des marchés subséquents comme un ratio de fonds propres/dette, un prix plafond par m², le niveau d'exposition minimale aux risques du projet en fonction des phases, les clauses types des marchés de partenariat subséquents...

Dans les 4 années de validité de l'accord-cadre, 3 vagues de 2 marchés subséquents seraient lancées, soit 6 marchés subséquents au total.

Les marchés subséquents seront ensuite passés selon la procédure prévue par l'article 79 du décret 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics (consultation des groupements retenus au titre de l'accord cadre pour permettre à ces derniers de remettre une offre).

Concernant les délais, la durée globale avant le lancement des travaux des écoles intégrées dans les deux premiers marchés subséquents est estimée à 25 mois (cf.2.3.2 ci-dessous) :

- 14 mois pour la signature de l'accord-cadre ;
- 4 mois pour la réponse et la mise au point des deux premiers marchés subséquents ;
- 7 mois pour la réalisation des études et l'obtention des autorisations administratives.

Observations de FIN INFRA :

L'accord-cadre a été expressément étendu aux marchés de partenariat par l'ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics pour permettre, sur des objets relativement similaires, de pouvoir soit regrouper ou mutualiser certains projets, soit les dupliquer dans le temps et gagner en efficacité (délais de procédures, coûts...). La Ville envisage à ce titre de déterminer un modèle de contrat dans l'accord cadre, qui sera ensuite répliqué pour chaque marché subséquent (en précisant les prix et délais propres à chaque marché subséquents), ce qui nous semble être une démarche de simplification pertinente pour ce type de contrat.

3) La Société d'Economie Mixte à Opération Unique (SEMOP)

Introduite par la loi du 1^{er} juillet 2014, la SEMOP constitue un mécanisme de partenariat public-privé institutionnalisé conduisant à la fois, par un unique appel public à concurrence, à attribuer un contrat de la commande publique (MPGP, marché de partenariat...) et à sélectionner les opérateurs qui en seront les actionnaires au côté de la collectivité (qui possédera entre 34 et 85% du capital social)

Le recours à la SEMOP est néanmoins limité aux cas suivants :

- La réalisation d'une opération de construction, de développement du logement ou d'aménagement ;
- La gestion d'un service public pouvant inclure la construction des ouvrages ou l'acquisition des biens nécessaires au service ;
- Toute opération d'intérêt général relevant de la compétence de la collectivité ou du groupement de collectivité territoriale.

Si la SEMOP permet avant tout à la collectivité d'exercer un contrôle sur le projet, elle présente également des inconvénients comme la complexité de répartition des risques entre opérateur et investisseurs, le risque portée par la collectivité à toutes les étapes du projet ou encore la difficulté à mettre en œuvre des sanctions en cas de non-atteinte des performances, la collectivité étant elle-même partie-prenante.

Le recours au marché public global de performances ayant été écarté, la SEMOP pourrait, dans le cadre du projet de la Ville, être titulaire d'un marché de partenariat ou de l'accord-cadre marché de partenariat.

L'Article 80 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 autorisant une participation minoritaire de la personne publique au capital du titulaire en marché de partenariat lorsque celui-ci est constitué en société dédiée à la réalisation du projet ayant été jugée financièrement quasi-identique à un montage pour lequel la SEMOP serait titulaire de l'accord cadre marché de marchés de partenariat, l'analyse comparative ne porte pas spécifiquement sur le montage en SEMOP.

Observations de FIN INFRA :

La SEMOP n'est pas, en elle-même, un mode de réalisation du projet mais un montage institutionnel. Le choix qui se présente à la Ville est de participer ou non au capital de la société de projet qui sera titulaire d'un marché subséquent, ce qu'elle peut faire aussi bien dans le cadre d'une SEMOP que dans le cadre d'un marché de partenariat si elle souhaite être minoritaire. Il est donc justifié de ne pas envisager le cas de la SEMOP dans l'analyse comparative

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	MP
Etendue du transfert de la maîtrise d'ouvrage du projet au titulaire du marché		<u>Avantages</u> - La Ville reste en charge de la conception et de la réalisation du projet <u>Inconvénients</u> - La maîtrise d'ouvrage reste une obligation à la charge de la Ville ce qui ne permet pas le transfert des risques associés et nécessitera le recours à une importante mission d'AMO (difficulté pour la Ville à assumer seule la MOA au regard du nombre important d'écoles)	<u>Avantages</u> - Le MP permet un transfert des principaux risques de maîtrise d'ouvrage au titulaire <u>Inconvénients</u> - La Ville devra définir très précisément ses besoins et ses attentes en termes de performances
		<u>Avantages</u> - L'absence de contrat global permet une remise en concurrence des marchés de service tous les 4 ans <u>Inconvénients</u> - L'alotissement des marchés fait peser un risque d'interfaces et d'incohérences techniques - Ne permet pas de prendre en compte les dépenses de GET dès l'origine du projet (absence de réflexion en coût global)	<u>Avantages</u> - Le MP permet un transfert des principaux risques de maîtrise d'ouvrage au titulaire et des performances associées avec un mécanisme contractuel de sanctions en cas de non-respect des engagements - Approche en coût global avec prise en compte dès la conception des problématiques liées à la future maintenance de l'ouvrage <u>Inconvénients</u> - La Ville devra définir très précisément ses besoins et ses attentes en termes de performances
Périmètre des missions confiées au titulaire		<u>Avantages</u> - L'absence de contrat global permet une remise en concurrence des marchés de service tous les 4 ans <u>Inconvénients</u> - L'alotissement des marchés fait peser un risque d'interfaces et d'incohérences techniques - Ne permet pas de prendre en compte les dépenses de GET dès l'origine du projet (absence de réflexion en coût global)	<u>Avantages</u> - Le MP permet un transfert des principaux risques de maîtrise d'ouvrage au titulaire et des performances associées avec un mécanisme contractuel de sanctions en cas de non-respect des engagements - Approche en coût global avec prise en compte dès la conception des problématiques liées à la future maintenance de l'ouvrage <u>Inconvénients</u> - La Ville devra définir très précisément ses besoins et ses attentes en termes de performances
Modalité de partage des risques entre		<u>Avantages</u> - Possibilité d'insérer des clauses incitatives et un	<u>Avantages</u> - Le MP permet de transférer au titulaire les risques qu'il est

Critère	MOP	MP
l'acheteur et le titulaire	<p>mécanisme de pénalités dans les marchés publics afin d'optimiser l'exécution des prestations</p> <p><u>Inconvénients</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Ce montage ne permet pas le transfert des risques liés à la maîtrise d'ouvrage - Difficultés à sanctionner les écarts entre les offres des candidats sur la base desquelles les contrats ont été signés et les prestations effectivement réalisées 	<p>à mieux à même d'assumer et prévoit un mécanisme de sanctions en cas de non-atteinte ou de non-respect des obligations contractuelles</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ce transfert de maîtrise d'ouvrage permet de sanctionner efficacement le titulaire en cas de non-respect des obligations contractuelles - Concernant le risque de dérapage des délais d'exécution, le versement des loyers à compter de la date de mise à disposition permet d'atténuer fortement ce risque <p><u>Inconvénients</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Le contrat devra prévoir très clairement la répartition des risques entre le titulaire et la Ville au risque d'ouvrir la voie à des contentieux
Respect des délais	<p><u>Avantages</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Des pénalités de retard peuvent être prévues dans les marchés (application du CCAG) <p><u>Inconvénients</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - La diversité des procédures et des prestataires (allotissement) génère un risque accru de dérapage des 	<p><u>Avantages</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - La maîtrise des délais est un enjeu majeur pour le titulaire car il ne commence à être payé qu'à la date de mise à disposition des Ouvrages (structuration du MP en financement de projet) - Transfert du risque de construction au titulaire, ce qui l'oblige à mettre en place des mesures lui permettant de tenir les délais contractuels <p><u>Inconvénients</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Nécessité de prévoir de manière exhaustive dans le contrat les causes légitimes de retard pour assurer l'efficacité

Critère	MOP	MP
	<p>délais (gestion des interfaces)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Le nombre important d'Ouvrages dans le projet de la Ville accentue le risque visé ci-avant 	<p>contractuelle sur le plan du respect des délais</p>
<p>Maîtrise des risques budgétaires</p>	<p><u>Avantages</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Règle de financements très simples : emprunt de la collectivité ou autofinancement <p><u>Inconvénients</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - La diversité des procédures et le risque d'interface généré par la multiplicité des intervenants font peser un risque important de surcoûts pour la personne publique 	<p><u>Avantages</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Le MP est un contrat global intégrant les prestations de conception, de construction, d'entretien et de maintenance, ce qui permet un engagement contractuel du titulaire sur un coût global sur la durée du contrat <p><u>Inconvénients</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Pas de risques/inconvénients identifiés
<p>Gestion patrimoniale sur le long terme</p>	<p><u>Avantages</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Absence d'engagements fermes sur le long terme pour la personne publique, ce qui lui permet une certaine souplesse <p><u>Inconvénients</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Absence de « sanctuarisation » des dépenses de GER et d'entretien-maintenance => ces dépenses de fonctionnement sont souvent des variables d'ajustement 	<p><u>Avantages</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Pérennité des Ouvrages dans le temps prévue dès la phase de contractualisation avec l'association dans un même contrat de la conception, de la construction, de l'entretien et de la maintenance, ce qui permet une meilleure prise en compte des enjeux d'exploitation - Possibilité de remise en concurrence de certaines prestations d'entretien-maintenance et de GER en cours de contrat pour avoir toujours le meilleur prix <p><u>Inconvénients</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Pas de risques/inconvénients identifiés

Critère		MOP	MP
		lors des arbitrages budgétaires, et ce au détriment de la gestion patrimoniale	
Performance en matière de développement durable	<u>Avantages</u>	<ul style="list-style-type: none"> - Des clauses incitatives peuvent être prévues dans les marchés 	<u>Avantages</u> <ul style="list-style-type: none"> - Rémunération du titulaire liée à l'atteinte d'objectifs de performance et notamment des objectifs de développement durable => application de pénalités en cas de non-atteinte de ces objectifs
	<u>Inconvénients</u>	<ul style="list-style-type: none"> - Absence d'intéressement de la maîtrise d'œuvre et des entreprises de travaux à l'atteinte des objectifs de performance 	<u>Inconvénients</u> <ul style="list-style-type: none"> - Objectifs du contrat basés sur une utilisation théorique des Ouvrages et selon un climat type - Pas de prise de risque sur l'évolution du coût de l'énergie

Observations de FIN INFRA :

L'analyse qualitative et le bilan avantages-inconvénients des critères étudiés montrent un avantage assez marqué du marché de partenariat par rapport au schéma en maîtrise d'ouvrage publique au regard des objectifs de la collectivité (transfert de la maîtrise d'ouvrage, respect des délais pour assurer les rentrées scolaires, engagement sur les coûts et les performances, promouvoir la valorisation foncière).

FIN INFRA partage l'analyse réalisée par la Ville.

Un critère n'a cependant pas été pris en compte dans la présente analyse, il s'agit celui relatif au coût global du projet (défini à l'Article 152 du décret 25 mars 2016 comme critère de l'analyse qualitative et du bilan). En l'occurrence, l'analyse quantitative effectuée ci-après dans cette évaluation montre que le coût global du projet est inférieur en MP par rapport à celui du montage en MOP. L'avantage conféré au MP à travers les autres critères s'en trouve donc renforcé.

2.3. L'analyse comparative des coûts

2.3.1. Périmètre

L'analyse comparative des coûts porte sur les montages en loi MOP et en accord-cadre de marchés de partenariat (6 marchés subséquents).

La comparaison des deux montages est réalisée sur des périmètres comprenant, pour tous les groupes scolaires, la conception, la construction, le financement, la maintenance (niveau 1 à 3 dans la norme FD X 60-000), le Gros Entretien Renouvellement (niveau 4 et 5 dans la norme FD X 60-000), l'entretien (façades, vitrerie et espaces-verts) et la gestion des fluides.

Observations de FIN INFRA

Le périmètre de l'analyse comparative n'appelle pas de remarque particulière.

Comme précisé dans le chapitre 2.1.3 ci-dessus, le montage avec une SEMOP titulaire d'un accord-cadre de marchés de partenariat ne fait pas l'objet d'analyse comparative quantitative car ce schéma est financièrement comparable au schéma de l'accord-cadre de marchés de partenariat.

2.3.2. Hypothèses de calendrier

Le calendrier estimatif envisagé par la Ville n'intègre pas à ce stade de risques sur les délais.

En MOP :

En MOP, la phase préalable au lancement des travaux (procédure et études) est évaluée à 32 mois (17 mois pour désigner le maître d'œuvre et 15 pour réaliser les études et choisir les entreprises).

Ces durées correspondent aux expériences précédentes de la Ville pour des opérations similaires.

La durée de travaux pour chacune des 3 phases du projet est estimée à 24 mois.

Sur ces bases, les écoles seront mises à disposition :

- Pour la première vague (11 écoles) à la rentrée 2022
- Pour la seconde vague (11 écoles) à la rentrée 2025
- Pour la troisième vague (12 écoles) à la rentrée 2026

Calendrier MOP	Phase 1	Phase 2	Phase 3
Envoi de l'AAPC	01/11/2017	01/02/2021	01/02/2022
Phase candidatures	6 mois	6 mois	6 mois
Désignation MO : Phase offres	11 mois	11 mois	11 mois
Désignation du maître d'œuvre	01/04/2019	01/07/2022	01/07/2023
Phase études et consultation des entreprises	15 mois	13 mois	13 mois
Date de début des travaux :	01/07/2020	01/08/2023	01/08/2024
Durée de la phase Travaux :	24 mois	24 mois	24 mois
Date de fin des travaux :	30/06/2022	31/07/2025	31/07/2026
Date contractuelle de mise à disposition des Ecoles	30/06/2022	31/07/2025	31/07/2026

En MP

Le calendrier en MP se décline en 2 temps :

- 1) La désignation des groupements titulaires de l'accord-cadre
- 2) L'attribution des marchés subséquents à un groupement

Ce calendrier est construit autour de 3 phases, comportant chacun la contractualisation de 2 marchés subséquents.

Calendrier MP	Phase 1	Phase 2	Phase 3
Envoi de l'AAPC	01/11/2017		
Préparation des documents de consultation	2 mois		
Analyse des candidatures	1 mois		
Désignation des candidats admis à déposer une offre et envoi du DCE	01/01/2018		
Dialogue compétitif	10 mois		
Mise au point du contrat	1 mois		
Signature de l'accord-cadre	01/12/2018		
Envoi consultation marché subséquent	01/12/2018	15/05/2021	01/02/2022
Réponse marchés subséquents et mise au point MS	4 mois	10 mois	10 mois
Signature des marchés subséquents	01/04/2019	15/03/2022	01/12/2022
Etudes et autorisations	7 mois	7 mois	7 mois
Date de début des travaux :	01/11/2019	15/10/2022	01/07/2023
Durée de la phase Travaux :	21 mois	21 mois	24 mois
Date de fin des travaux :	31/07/2021	14/07/2024	30/06/2025
Date contractuelle de mise à disposition des Ecoles	31/07/2021	25/07/2024	05/07/2025

Le calendrier repose sur des délais prévisionnels de :

- 14 mois pour l'attribution de l'accord-cadre (entre la publication de l'AAPC et la date de signature) ;
- 4 mois pour l'attribution des deux premiers marchés subséquents à compter de la signature de l'accord-cadre ;
- 7 mois d'études et 21 mois de travaux pour les groupes scolaires des deux premiers marchés subséquents (livraison prévue à l'été 2021) ;
- 10 mois de procédure pour les 4 autres marchés subséquents de phases 2 et 3 (groupes scolaires livrés respectivement à l'été 2024 et à l'été 2025).

Par ailleurs, l'hypothèse retenue est une durée fixe d'exploitation de 25 ans à compter de la mise à disposition des Ouvrages

Observations de FIN INFRA

Fin Infra comprend que le calendrier est construit afin de permettre la mise à disposition du premier groupe d'écoles (11) pour la rentrée scolaire 2021.

Concernant les délais de procédure de l'accord-cadre et des deux premiers marchés subséquents, Fin Infra a quelques interrogations quant à l'articulation entre cette première passation et celles des deux premiers marchés subséquents (délais global de 4 mois pour la passation des marchés subséquents). L'évaluation préalable aurait mérité de davantage détailler cette articulation et notamment les attentes en terme de rendu dans le cadre de la passation de l'accord-cadre, la passation des marchés subséquents présentant en effet des délais très court (4 mois au global) et ne laissant plus la place au dialogue.

La durée globale retenue pour la passation de l'accord-cadre et des deux premiers marchés subséquents (18 mois entre la publication de l'AAPC et la signature des marchés subséquents) est réaliste mais ambitieuse.

*Concernant les délais de travaux, si l'optimisation des délais dans le cadre d'un contrat global par rapport à un allotissement des marchés peut aisément être entendue, **le rapport aurait mérité d'explicitier les raisons permettant de discriminer un montage par rapport à un autre.***

Enfin, la durée d'exploitation fixe de 25 ans à compter de la date de mise à disposition des Ouvrages est cohérente au regard du type d'ouvrage et de la structure de financement retenue

FIN INFRA recommande :

- d'établir un calendrier de la procédure compatible avec les attentes de la collectivité et laissant aux candidats une période raisonnable pour la préparation de leurs offres ;**
- de mettre en place les moyens nécessaires permettant de tenir ces délais ambitieux et notamment d'attirer dès le début de la procédure l'attention des candidats sur l'importance du respect de ces délais ;**
- de ne pas fermer la durée du contrat dans l'AAPC afin d'offrir des marges de manœuvre d'optimisation dans le cadre de la procédure ;**
- De mettre en place dans la rédaction contractuelle un mécanisme incitant fortement le titulaire à respecter les délais (plafond de responsabilité élevé permettant au titulaire de prendre en charge tous les coûts directs et indirects induits par le retard en cas de retard fautif).**

2.3.3. Hypothèses de coûts d'investissement

Les coûts d'investissement HT en € constant 2017 ont été évalués à 439 967 317 € HT dans les deux schémas comparés.

Poste de coûts (en € constant valeur 2017)	MOP	% coût travaux	MP	% coût travaux
Honoraires de Maîtrise d'œuvre	41 669 452	11%	34 093 188	9%
Honoraires divers (OPC, CSSI, CSPS)	7 576 264	2%	3 788 132	1%
Diagnostics	544 000		544 000	
Travaux	378 813 204		378 813 204	
Coût de maîtrise d'ouvrage	0	0%	11 364 396	3%
Assurances et garanties	11 364 396	3%	11 364 396	3%
Total HT	439 967 317		439 967 317	

Honoraires de conception et de contrôle

Le total des honoraires de conception et de contrôle représente respectivement 13% des coûts de travaux en MOP et 10% de ces mêmes coûts en MOP

Coût des travaux

Les coûts de travaux sont identiques dans les deux schémas comparés.

Coûts de maîtrise d'ouvrage

Ces coûts sont évalués à 3% des coûts de travaux. L'évaluation ne détaille pas précisément les différents types de coûts entrants dans ce poste.

Assurances et garanties

Le coût des assurances et garanties est jugé équivalent dans les deux schémas comparés (3% des coûts de travaux)

Observations de FIN INFRA

Honoraires de conception et de contrôle :

Les pourcentages retenus pour ces honoraires de conception sont dans la fourchette des pratiques de marché pour un projet bâtiminaire [10-15%].

Le rapport aurait pu toutefois préciser les motivations/raisons conduisant la Ville à retenir un montant d'honoraires inférieur de 30% en MP par rapport au schéma MOP.

FIN INFRA valide toutefois le principe d'une différenciation des coûts d'honoraires MOE compte tenu de la meilleure intégration entre la conception et les travaux, la meilleure maîtrise des délais et du programme en MP.

Coût des travaux :

FIN INFRA valide l'approche retenue par la Ville de retenir à ce stade de l'analyse comparative des coûts de travaux identiques dans les deux schémas.

Coûts de maîtrise d'ouvrage en MP

L'ordre de grandeur retenu (3% des coûts de travaux) semble assez faible au regard des pratiques de marché. En effet, notre compréhension est que ce poste couvre à la fois les frais d'offre et de pilotage en période de passation du contrat (dont les frais de conseil), les frais généraux de la société de projet créée, les coûts directs de maîtrise d'ouvrage et potentiellement la rémunération d'un promoteur en cas de structuration autour d'un contrat de promotion immobilière.

L'ensemble de ces coûts est plutôt évalué à une fourchette entre [5-8%] des coûts de travaux en fonction de la structuration retenue.

Aléas

Le rapport ne précise pas la prise en compte d'un poste « aléas » dans le chiffrage du coût d'investissement du projet. Au regard des risques inhérents à un projet dont les études détaillées n'ont pas encore été conduites, un tel poste aurait dû, par prudence, être pris en compte dans les coûts d'investissement dans les deux schémas comparés.

2.3.4. Hypothèses des coûts de procédure et de suivi

Les coûts liés à la procédure et au suivi pour la Ville sont de deux ordres :

- *Les coûts d'indemnisation des candidats non-retenus :*

Ces coûts correspondent à l'indemnisation versée aux candidats non-retenus dans le cadre de chaque procédure.

Le tableau présente ci-dessous les hypothèses retenues par la Ville :

Indemnisation des candidats non-retenus	MOP	MP	Différence MP/MOP en %
Prémium versée par groupe scolaire (en €)	50 000		
Nombre de candidats indemnisés par groupe scolaire	3		
Nombre de groupes scolaires	34		
Indemnisation versée par vague de marchés subséquents (en €)		500 000	
Nombre de vagues de marchés subséquents		3	
Total en €	5 100 000	1 500 000	-71%

- *Les coûts internes de la Ville*

Les coûts internes de la Ville correspondent aux propres coûts de maîtrise d'ouvrage de la Ville (mobilisation des ressources) pendant les phases travaux et d'exploitation.

Ces derniers ont été évalués

- En MOP : à 1 022 118 €/an en période de construction (mobilisation de 18 ETP) et 383 526 €/an en période d'exploitation (mobilisation de 8 ETP)
- En MP : à 187 035 €/an en période de construction (mobilisation de 3 ETP) et 91 942 €/an en période d'exploitation (mobilisation de 2 ETP)

Observations de FIN INFRA

Indemnisation des candidats non-retenus

Le montant total de 500 000€ arrêté pour l'indemnisation de 2 ou 3 groupements non-retenus en réponse à deux marchés subséquents, correspondant à 11 Ouvrages, se situe dans une fourchette basse au regard des dernières opérations. Néanmoins, la spécificité de ce projet doit pouvoir permettre aux groupements d'industrialiser certains process et de réaliser des économies d'échelle.

Les coûts internes de la Ville

Du fait d'un transfert des principales missions de maîtrise d'ouvrage au partenaire en MP (valorisé à 3% des coûts de travaux dans la présente évaluation), les coûts sont nécessairement très inférieurs en MP.

Concernant les hypothèses retenues en MOP, FIN INFRA n'a pas compétence à émettre des observations, l'organisation de la maîtrise d'ouvrage appartenant à la collectivité.

2.3.5. Hypothèses de coûts d'exploitation

Les coûts d'exploitation concernent les coûts relatifs :

- aux prestations d'entretien-maintenance confiées au titulaire du marché,
- aux coûts de gros entretien renouvellement pendant les 25 années d'exploitation des Ouvrages et,
- en marché de partenariat, aux coûts relatifs au fonctionnement des sociétés ad-hoc créées (sociétés de projet)

Le tableau ci-dessous présente le montant annuel HT de ces coûts en valeur 2017 :

Coûts annuels(en € constant valeur 2017)	MOP	MP	MP vs MOP en %
Gros Entretien-Renouvellement	2 503 288	2 549 401	1,8%
Entretien-maintenance	2 714 186	2 714 186	0,0%
Coûts de gestion	439 967	1 099 918	
<i>Dont frais de gestion société projet</i>		439 967	
<i>Dont assurance</i>	439 967	439 967	
<i>Dont fiscalité</i>		219 984	
Total HT	5 657 441	6 363 505	12,5%

Si les coûts d'entretien de maintenance ont été considérés comme identiques dans les deux schémas comparés, le léger surcoût du GER en MP (+1,8%) est lié aux coûts des diagnostics périodiques réalisés à la demande de la Ville par un expert indépendant pour vérifier le respect des engagements du partenaire.

Les coûts de gestion ne concernent que le schéma en MP et couvrent les frais de gestion de la société de projet, le coût des assurances d'exploitation et la fiscalité, hors le paiement de l'impôt sur les sociétés qui est intégré dans la redevance d'investissement et de financement.

Au total, les coûts d'exploitations sont supérieurs de 12,5% en MP par rapport au schéma en MOP.

Observations de FIN INFRA

Sur l'entretien-maintenance et le GER

Sur la base des données chiffrées communiquées dans l'évaluation, le coût annuel HT/m² SHO ressort à 16,4 € pour le GER et à 17,8 € pour les prestations d'entretien-maintenance. Ces données sont conformes aux pratiques de marché pour des bâtiments d'enseignement.

Frais de gestion

Le chiffrage des frais de gestion, d'assurance et de fiscalité (hors IS) est cohérent par rapport aux pratiques et à la taille des différents marchés.

Ce chiffrage n'appelle donc pas d'observation particulière.

2.3.6. Recettes de valorisation

La Ville envisage en MP des recettes de valorisation foncière liées à la construction et à la valorisation de surfaces pouvant être commercialisées (opérations en superposition ou juxtaposition des groupes scolaires).

A ce stade, les emprises susceptibles d'être valorisées n'étant pas encore totalement arrêtées, la Ville a pris de le partie de ne pas intégrer de recettes de valorisation dans la comparaison des schémas étudiés

Observations de FIN INFRA

Le marché de partenariat est le seul outil de la commande publique permettant explicitement d'intégrer de la valorisation foncière dans le périmètre de l'opération.

Nous comprenons que la Ville se laisse à ce stade la possibilité d'intégrer la valorisation de surface en superposition ou en juxtaposition des groupes scolaires construits.

Comme indiqué précédemment, FIN INFRA recommande à la Ville, si elle souhaite intégrer la valorisation du foncier libéré dans le périmètre du contrat :

- de réaliser une valorisation ex-ante de ces surfaces afin de lui apporter du confort dans l'analyse des propositions des candidats ;
- d'explicitier les enjeux de la valorisation foncière envisagée préalablement à la publication de l'AAPC: valorisation sous forme de cession du foncier, valorisation dans le cadre d'un bail emphytéotique de longue durée (avec retour gratuit à la collectivité du foncier et du bâti à l'issue du bail)...

- d'ouvrir la possibilité de cette valorisation dans l'AAPC sous forme d'option. A l'issue du dialogue compétitif, au regard des montants de valorisation envisagés par les candidats (à comparer avec la valorisation ex-ante réalisée pour vérifier que la valorisation est efficiente), la Ville aura la possibilité d'affermir l'option dans le cadre du dossier de demandes des offres finales ou au contraire de la retirer du périmètre du contrat si les réponses sont jugées insatisfaisantes (capacité de la Ville à mieux valoriser le foncier que le titulaire).

FIN INFRA précise que si la Ville affermit l'option, seuls les engagements fermes des candidats sur un niveau de valorisation pourront être pris en compte dans le critère d'attribution « coût global de l'offre ».

2.3.7. Indexation des coûts

Un taux d'indexation annuel de 2% a été retenu comme hypothèse pour l'ensemble des coûts des Ouvrages (coûts en période de construction et coûts en période d'exploitation)

Coûts	Taux d'indexation annuel retenu
Conception/construction	2,0%
Gros Entretien Renouvellement	2,0%
Maintenance courante	2,0%
Coût de gestion	2,0%

Observations de FIN INFRA

L'hypothèse d'indexation annuelle retenue peut paraître conservatrice dans le contexte actuel de faible évolution des indices. Toutefois, s'agissant de contrats longs, les hypothèses retenues par la Ville sont tout à fait justifiées.

2.3.8. Plan de financement et hypothèses de financement

En MOP

En MOP, l'hypothèse retenue est un financement des ouvrages via un instrument unique pour le préfinancement et le financement long-terme. L'hypothèse retenue est que la moitié de ce financement correspondrait à un prêt souscrit par la Ville auprès de la Banque Européenne d'Investissement (BEI) et que l'autre moitié à un prêt souscrit auprès de banques commerciales.

Le tableau ci-dessous présente le plan de financement envisagé en MOP :

Emplois	Montant	% total	Ressources	Montant	% total
Honoraires de Maîtrise d'œuvre	41 669 452	8%	Emprunt Banques commerciales	247 338 628	50%
Honoraires divers (OPC, CSSI, CSPS)	7 576 264	2%	Emprunt BEI	247 338 628	50%
Diagnostics	544 000	0%	Autofinancement Ville	-	-
Travaux	378 813 204	77%	Subventions perçues	-	-
Coût de maîtrise d'ouvrage	-	-			
Assurances et garanties	11 364 396	2%			
Coût indexation	48 305 790	10%			
Frais financier	4 865 112	1%			
TVA non récupérée	1 539 037	0%		-	
Total Emplois	494 677 255	100%	Total Ressources	494 677 255	100%

Les caractéristiques de ces financements sont les suivantes :

	MOP - financements publics	
	Prêt BEI	Prêt Banque commerciale
Montant	247 338 628	247 338 628
Taux all-in retenu	2,00%	2,50%
Commission d'engagement	n/c	n/c
Commissions d'arrangement	1%	1%
Maturité	25 ans	25 ans

Le taux d'intérêt all-in de la collectivité (2,25%) est également le taux d'actualisation qui sera retenue pour le calcul de la valeur actualisée nette de chaque schéma.

Dans le cadre de l'exercice de l'évaluation préalable, il est fait l'hypothèse que cet emprunt génère en période de construction des frais financiers intercalaires.

En schéma MP

En schéma MP, il est supposé que le titulaire privé fasse le choix d'un montage en financement de projet, avec constitution d'une société de projet dédiée (SPV).

Les hypothèses retenues sont :

- *En période de construction* : un financement 100% apporté par le titulaire (5% de fonds propres et 95% de dette) ;
- *En période d'exploitation* : A la date de mise à disposition des ouvrages, remboursement des prêteurs de la phase construction à hauteur de 70% des coûts d'investissement du projet via le versement d'une avance sur rémunération de la Ville. Cette avance correspond en partie à un prêt souscrit par la Ville auprès de la Banque Européenne d'Investissement (50% du besoin de financement du projet) et d'un/plusieurs prêt(s) souscrit(s) auprès de banques commerciales (20% du besoin de financement du projet).

Le solde de la dette construction est refinancé par (i) une dette faisant l'objet d'une cession de créances acceptées Dailly (80% de ce solde) et (ii) par une dette en risque projet (20% de ce solde)

Le tableau ci-dessous présente le plan de financement consolidé des 3 phases de l'opération en période de construction et à la date de Mise à Disposition de l'ensemble des Ouvrages :

Emplois	Montant	% total	Ressources	Montant Construction	% total	Montant A la MAD	% total
Honoraires de Maîtrise d'œuvre	41 669 452	8%	Fonds propres	25 369 917	5%	25 369 917	5%
Honoraires divers (OPC, CSSI, CSPS)	7 576 264	1%	Dette construction	482 028 429	95%	-	-
Diagnostics	544 000	0%	Dette projet	-	-	25 369 917	5%
Travaux	378 813 204	75%	Dette Dailly	-	-	101 479 669	20%
Coût de maîtrise d'ouvrage	-	-	Subventions versées au partenaire	-	-	-	-
Assurances et garanties	11 364 396	2%	Avances sur rémunération	-	-	355 178 843	70%
Coût indexation	47 313 581	9%					
Frais financier	20 117 449	4%					
Total Emplois	507 398 347	100%	Total Ressources	507 398 347	100%	507 398 347	100%

Les caractéristiques des financements sont les suivantes :

- Pour les financements privés :

	MP - Financements privés			
	Période de construction		Période d'exploitation	
	Dette construction	Crédit relais TVA	Dette Projet	Dette Dailly
Montant	482 028 429	n/c	25 369 917	101 479 669
Taux de référence (*)	0,50%	0,50%	2,00%	2,00%
Marge bancaire	150 bps	150 bps	200 bps	100 bps
Marge de swap	-	-	n/c	n/c
Taux all-in	2,00%	2,00%	4,00%	3,00%
Commission d'engagement	50 bps	50 bps	-	-
Commissions d'arrangement	100 bps	100 bps	-	-
Maturité	2,5 ans	2,5 ans	25 ans	25 ans

(*) Période de construction: Euribor 1 mois

Période d'exploitation: Euribor 3 mois vs swap

n/c: non communiqué

Il est à noter qu'une marge prudentielle de 100bps a été intégrée pour chaque facilité bancaire afin de prendre en compte une partie du risque de remontée des taux.

Le TRI actionnaire après impôt retenu est de 11%/

- Pour les financements publics :

	MP - financements publics	
	Prêt BEI	Prêt Banque commerciale
Montant	253 699 173	101 479 669
Taux all-in retenu	2,00%	2,50%
Commission d'engagement	n/c	n/c
Commissions d'arrangement	n/c	n/c
Maturité	25 ans	25 ans

Après prise en compte des avances sur rémunération (financements publics), le coût moyen pondéré du capital (WACC) s'élève à 2,85% en MP

Observations de FIN INFRA

Sur les conditions de financement

Les taux et conditions sont conformes aux pratiques de marché du second trimestre 2017.

Au regard du niveau actuel des taux, l'intégration d'une marge prudentielle de 100 bps dans les 2 schémas permet de se prémunir partiellement contre une hausse des taux.

FIN INFRA recommande à la Ville de veiller dans le cadre du dialogue compétitif à l'optimisation des conditions de financement. Il est rappelé la possibilité de réaliser un sondage du marché préalablement au lancement de la procédure de passation du MP

Sur la structure de financement

La structure de financement proposée est classique et n'appelle pas d'observation particulière.

FIN INFRA recommande de veiller à ce que des financements demeurent à risque pendant toute la durée du projet (fonds propres et/ou dette en risque projet)

Sur les avances sur rémunération

Le versement d'une avance sur rémunération à la date de mise à disposition de chaque vague de groupes scolaires correspondant à 70% du coût d'investissement permettra à la Ville (i) de réduire sensiblement le coût de financement des marchés de partenariat et (ii) de faire l'économie d'une grande partie de la TVA payée sur la part financement de la redevance R1 « Investissement et financement » du marché de partenariat.

Nous comprenons toutefois, qu'à ce stade, le niveau de participation de la Ville au financement direct du projet n'est pas encore statué et que ce pourcentage n'est ici qu'une hypothèse.

Au regard de l'impact sur la structuration des offres financières des candidats et sur l'attrait ou non du projet pour certains prêteurs, FIN INFRA recommande à la Ville d'avancer assez rapidement sur ce sujet afin d'être en capacité de donner aux candidats des informations fiabilisées sur le niveau de ces avances, au plus tard dans le dossier de demande des offres finales.

2.3.9. Fiscalité

Concernant la TVA :

En MOP, l'approche retenue est une récupération de la TVA via le FCTVA sur l'investissement l'année suivant la date de paiement.

Les charges d'exploitation (au titre du périmètre du contrat) sont assujetties à la TVA au taux plein (20%) et ne font l'objet d'aucune récupération.

En marché de partenariat, il est fait l'hypothèse que la CCDS récupère la TVA via le FCTVA en année N+1 sur la partie investissement de la redevance d'investissement et de financement (R1).

En revanche, la TVA payée la part financement de la redevance R1 ainsi que sur les charges de fonctionnement (entretien-maintenance, GER et frais de gestion) ne font l'objet d'aucune récupération.

Concernant la Contribution Economique Territoriale (CET)

Il a été considéré que la cotisation foncière des entreprises (CFE) ne serait pas due par le titulaire car il s'agit d'Ouvrages mis à disposition par la Ville et pour lesquels la Ville est elle-même exonérée de cette contribution.

La cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises a été intégrée dans les coûts de gestion facturés au travers la redevance R4 (cf. 2.3.5 – hypothèses coûts d'exploitation)

Observations de FIN INFRA

FIN INFRA est en phase avec les hypothèses fiscales présentées dans l'évaluation.

FIN INFRA a néanmoins deux observations :

- s'il est indiqué que l'impôt sur les sociétés a été intégré dans la redevance d'investissement et de financement, un développement sur les hypothèses retenues aurait été apprécié dans ce chapitre.*
- même si la Contribution Sociale de Solidarité des Sociétés (C3S) a vocation à disparaître, il nous semble, qu'au regard du chiffre d'affaires généré par la société de projet, cette contribution aurait dû être retenue dans le schéma en MP.*

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 de financement long terme de la Ville (2,25%).

La VAN totale exprimée correspond à la somme :

$$VAN_{\text{investissement et financement}} + VAN_{\text{Entretien-maintenance}} + VAN_{\text{GER}} + VAN_{\text{Frais de gestion}}$$

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

VAN avant prise en compte des risques	MOP	MP	MP vs MOP en %
Total TTC en €	620 160 910	675 442 476	8,9%

Ainsi, le marché de partenariat, avant prise en compte des risques, présente un coût global plus élevé que celui de la MOP de 8,9%.

Observations de FIN INFRA

Malgré le versement d'avances sur rémunération représentant 70% du coût d'investissement, le coût global en marché de partenariat, est, avant prise en compte des risques, supérieur à celui du schéma en MOP (+8,9%).

Cette situation est usuelle, et s'explique principalement par (i) un coût du financement qui, malgré ces avances, reste supérieur en marché de partenariat par rapport à celui en MOP (emprunt direct de la collectivité) et (ii) les coûts inhérents à la création et à la gestion d'une structure ad-hoc.

Toutefois, notons qu'il n'est pas précisé si la Ville a intégré ou non dans le calcul du coût global l'impact de l'avantage socio-économique lié à la mise à disposition plus rapide des Ouvrages en MP qu'en MOP (environ 1 an)

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

La méthode de quantification des risques utilisée est la méthode préconisée par FIN INFRA à savoir la méthode de Monte Carlo.

Cette appréciation des risques est réalisée en 3 étapes :

1. Indentification des principaux risques indentifiables pour chacun des deux schémas comparés :

Phase du projet	Risque	Exemples de risques
Conception, réalisation	Etude	Risques liés au terrain / site : géologique, Archéologique, météorologique...
	Modification	Modification du périmètre du projet : dimensionnement, modification du programme fonctionnel etc.
	Défaillance	Défaillance d'un prestataire
	Maintien d'activité	Risque lié aux conséquences d'une construction en site occupé
Entretien – Maintenance et GER	Interface	Risques de surcoût ou de non performance dus aux interfaces entre les prestataires
	Performances	Défaut du partenaire ou des prestataires, incapacité à atteindre les performances attendues, grèves, ...
	Surcoûts	Risques de surcoût de fonctionnement de l'ouvrage liés à une mauvaise estimation de la demande

2. Quantification des risques sur la base de la détermination des probabilités d'occurrence et des leurs impact (impacts coûts et impacts délais) et détermination d'une loi de probabilité arrêtée pour chaque type de risque (loi normale, loi exponentielle)
3. Modélisation et valorisation des risques : sur la base de 10 000 tirages aléatoires, il est procédé au calcul de la valeur actualisée nette des flux de décaissement futurs intégrant l'impact des risques arrêtés dans chacun des deux schémas.

Les résultats de la modélisation sont les suivants :

VAN avec prise en compte des risques	MOP	MP	MP vs MOP en %
VAN sans prise en compte des risques	620 160 910	675 442 476	8,9%
VAN des risques (VaR 85%)	113 442 084	16 567 621	-85,4%
Total TTC en €	733 602 994	692 010 097	-5,7%

Après prise en compte des risques, le coût global du schéma en MP est inférieur de 5,7% à celui en schéma MOP

L'analyse des risques de dépassement de délais fait par ailleurs apparaître un risque de dérapage en MOP supérieur de 5 mois par rapport au MP dans 85% des cas. Le non-respect des délais entraînera mécaniquement un surcoût de location de bâtiments provisoires.

Observations de FIN INFRA

FIN INFRA valide la méthodologie d'analyse des risques retenue.

La valorisation des risques (et plus particulièrement les risques transférés à la Ville) est plus importante en MOP qu'en MP.

Au global, après prise en compte des risques, le montage en MP présente un coût global inférieur de 5,7% à celui d'un schéma en MOP.

2.4.3. Tests de basculement

Pour mesurer la robustesse de la comparaison, la Ville a fourni, comme demandé par FIN INFRA, des tests permettant de déterminer, pour trois items, la valeur à partir de laquelle le résultat proposé ne serait plus vérifié.

Les items étudiés sont le coût d'investissement, le coût de financement privé et les coûts d'exploitation.

Les résultats de ces tests sont les suivants :

Tests de basculement	% d'augmentation nécessaire au basculement du résultat
Coût d'investissement	+7,82%
Taux du financement bancaire	+ 234 bps
Coûts d'exploitation	+26,98%

Observations de FIN INFRA

Si les tests montrent une certaine robustesse concernant une éventuelle remontée des conditions de financement privé ou une augmentation des coûts d'exploitation, le résultat en VAN est très élastique aux variations du coût d'investissement.

FIN INFRA recommande donc à la Ville de veiller à sécuriser contractuellement le coût d'investissement pour éviter toute dérive.

3. Conclusions de l'analyse comparative

L'évaluation préalable du mode de réalisation conclut que la comparaison juridique du montage en accord-cadre de marchés de partenariat et celui en loi MOP fait apparaître un bilan plus favorable au montage en accord-cadre de marchés de partenariat et que les conditions de l'efficacité économique du recours à l'accord-cadre de marchés de partenariat sont réunies pour réaliser le Plan Ecoles de la Ville de Marseille:

- d'une part, l'analyse comparative démontre un bilan avantages – inconvénients favorable au marché de partenariat, notamment au regard des caractéristiques du projet.
- d'autre part, le recours à l'accord-cadre de marchés de partenariat est justifié en ce qu'il est globalement plus avantageux que les autres solutions de gestion du projet, en termes de coûts, de délais, de partage des risques

Ensuite, l'analyse du coût global complétée par l'analyse et la quantification des différents risques applicables au projet font apparaître que le coût global de l'accord-cadre de marchés de partenariat est plus avantageux – car mieux maîtrisé – que dans l'hypothèse d'une réalisation du projet en loi MOP.

Observations de FIN INFRA

FIN INFRA partage la conclusion de l'analyse comparative entre le schéma MOP et le schéma en MP

4. Avis et recommandations de Fin Infra

Le présent avis porte sur l'évaluation préalable du mode de réalisation du plan Ecoles de la Ville de Marseille.

Pour l'analyse comparative, les deux schémas suivants ont été retenus :

- D'une part un schéma en maîtrise d'ouvrage public (MOP) consistant à la passation d'un marché portant sur la conception, de marchés allotés pour la construction et de marchés pour la maintenance/GER pour chacun des Ouvrages ;
- et d'autre part un schéma en accord-cadre de marchés de partenariat (MP) assorti de 6 marchés subséquents portant sur la conception, la réalisation, tout ou partie du financement et la maintenance/GER d'un ensemble d'écoles.

Si les conditions de recours au marché global de performance étaient remplies, des objectifs de performance devant être arrêtés dans le contrat au titre des prestations de GER et d'entretien-maintenance confiées au titulaire, le montage n'a cependant pas été retenu dans le cadre de l'analyse comparative, la Ville estimant qu'il ne répondait pas pleinement à ses objectifs et attentes

Sur le périmètre comparatif retenu par la Ville, l'analyse qualitative montre que le MP est préférable au schéma en MOP au regard notamment de la volonté de la Ville de recourir à un montage global permettant (i) le respect du calendrier de mise à disposition des écoles, (ii) la réponse à un besoin en terme de capacité de maîtrise d'ouvrage (nombre de projets important menés en parallèle), (iii) le transfert des risques de la maîtrise d'ouvrage au titulaire (gestion des interfaces, phasage, chantiers en sites occupés) et (iv) la potentielle intégration de valorisation foncière dans le périmètre de chaque marché.

L'analyse quantitative repose quant à elle sur des évaluations de coûts (investissement, maintenance, GER, financement) et des hypothèses macro-économiques qui sont dans l'ensemble bien détaillées et cohérentes avec les standards de marché. Les quelques imprécisions relevées ne sont pas de nature à inverser le résultat final de l'analyse comparative quantitative.

Sur la base de ces hypothèses, la comparaison en termes de VAN est à l'avantage du schéma en MOP avant prise en compte des risques (écart de 8,9% avec le MP). La valorisation des risques, plus importante dans le schéma MOP, inverse le résultat. Après pris en compte des risques, le schéma en MP présente un coût global en valeur actualisée inférieur de 5,7% à celui d'un schéma en MOP.

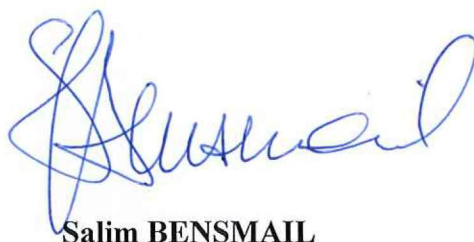
- 1. Au regard de l'analyse, l'accord-cadre de marchés de partenariat présente le meilleur bilan et répond aux problématiques du projet et aux objectifs de la Ville.**
- 2. Si le MPGP présente un certain nombre de caractéristiques communes au MP correspondant aux attentes de la Ville (notamment le caractère global du contrat), FIN INFRA partage l'analyse réalisée quant aux limites de ce montage pour répondre aux objectifs et besoins de la Ville. Même si ce schéma aurait pu faire l'objet d'une analyse**

quantitative, le gain que représenterait un recours au MPGP en terme de coûts de financement par rapport au marché de partenariat serait relativement limité au regard de la large part de l'investissement que la Ville envisage de financer à la mise à disposition (70%).

Si la Ville fait le choix de recourir à un schéma en accord-cadre de marchés de partenariat, FIN INFRA recommande :

- De constituer une équipe de dialogue disposant de compétences architecturales, techniques, juridiques et financières ;
- D'établir un calendrier de la procédure compatible avec les attentes de la collectivité et laissant aux candidats une période raisonnable pour la préparation de leurs offres ;
- De ne pas fermer la durée du contrat dans l'AAPC afin d'offrir des marges de manœuvre d'optimisation dans le cadre de la procédure ;
- D'ouvrir en option la possibilité de valorisation du foncier dans l'AAPC afin que le sujet puisse être abordé au cours du dialogue compétitif ;
- De réaliser une valorisation ex-ante du foncier pour bien situer les offres des candidats par rapport à cette valorisation (rendre la valorisation efficiente) ;
- De stabiliser au plus tard dans le dossier de demande des offres finales les hypothèses structurantes du projet pour les candidats (notamment la quote part de l'investissement faisant l'objet d'un remboursement de la Ville à la date de mise à disposition) ;
- La plus grande vigilance quant aux potentiels risques d'interface entre les différents marchés/prestations confiés à des tiers (ou réalisés par la Ville) et les prestations confiées au titulaire dans le cadre du contrat global ;
- De veiller à la meilleure allocation des risques entre la Ville et le titulaire des marchés afin (i) de ne pas exposer la Ville quand un risque peut être pris par le titulaire et (ii) ne pas renchérir le coût du projet via des provisionnements élevés quand le titulaire n'a aucun moyen de maîtriser ou d'atténuer un risque.
- De bien veiller à ce que la documentation contractuelle soit précise quant aux limites de prestation et de responsabilité du titulaire ;
- De veiller à l'optimisation des conditions de financements obtenus et d'effectuer si besoin un benchmark préalable auprès d'établissements bancaires ;

Le Directeur



Salim BENSMAIL