

Paris, le 21 mars 2007

**Avis n°2007-06 sur le projet de construction et l'exploitation  
d'une infrastructure de télécommunications à haut débit en  
Meurthe-et-Moselle**

**Préambule : cet avis est rendu en application des dispositions de l'article 14 de l'ordonnance du 17 juin 2004, relative aux contrats de partenariat, et au vu des seules exigences fixées par ladite ordonnance.**

**1) Objet**

Le Conseil Général de Meurthe-et-Moselle envisage de passer un contrat de partenariat pour la construction et l'exploitation d'une infrastructure départementale de télécommunications à haut débit. Ce projet part du constat que 65 % des communes du département ne bénéficient pas, à l'heure actuelle, du débit Internet de 2 Mbps, qui correspond au seuil actuel minimum.

On rappellera qu'aux termes du I de l'article L. 1425 du code général des collectivités territoriales (CGCT) :

« - Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, deux mois au moins après la publication de leur projet dans un journal d'annonces légales et sa transmission à l'Autorité de régulation des communications électroniques, établir et exploiter sur leur territoire des infrastructures et des réseaux de communications électroniques au sens du 3° et du 15° de l'article L. 32 du code des postes et communications électroniques, acquérir des droits d'usage à cette fin ou acheter des infrastructures ou réseaux existants. Ils peuvent mettre de telles infrastructures ou réseaux à disposition d'opérateurs ou d'utilisateurs de réseaux indépendants. L'intervention des collectivités territoriales et de leurs groupements se fait en cohérence avec les réseaux d'initiative publique, garantit l'utilisation partagée des infrastructures établies ou acquises en application du présent article et respecte le principe d'égalité et de libre concurrence sur les marchés des communications électroniques ».

Dans les mêmes conditions qu'à l'alinéa précédent, les collectivités territoriales et leurs groupements ne peuvent fournir des services de communications électroniques aux utilisateurs finals qu'après avoir constaté une insuffisance d'initiatives privées propres à

satisfaire les besoins des utilisateurs finals et en avoir informé l'Autorité de régulation des communications électroniques. Les interventions des collectivités s'effectuent dans des conditions objectives, transparentes, non discriminatoires et proportionnées.

L'insuffisance d'initiatives privées est constatée par un appel d'offres déclaré infructueux ayant visé à satisfaire les besoins concernés des utilisateurs finals en services de communications électroniques. ».

Il ressort de ces dispositions que les collectivités territoriales peuvent désormais intervenir dans le secteur des télécommunications. Leur intervention peut consister à construire et mettre à disposition d'opérateurs ou d'utilisateurs des infrastructures ou des réseaux. Elle peut éventuellement, mais uniquement en cas de carence de l'initiative privée, conduire les collectivités à fournir elles-mêmes des services de communications électroniques.

Dans le cadre du présent projet, le Conseil Général de Meurthe-et-Moselle (CG54) souhaite mettre en place une infrastructure départementale à très haut débit qu'il souhaite réaliser et exploiter en tant qu'opérateur d'opérateurs conformément à la législation en vigueur. Le projet du CG54 présente la particularité de raccorder tous les administrés avec une connexion permettant un minimum de 2 Mbps. L'infrastructure prévue sera par conséquent déployée dans des zones enclavées et particulièrement peu rentables pour un opérateur de services. La démarche du CG 54 se cantonne en premier lieu à un rôle d'opérateur d'opérateurs qui offre des services aux opérateurs, fournisseurs de services. Cette disposition n'exclut pas pour autant la possibilité de dégager des recettes annexes en marge de cette mission principale.

Il est en outre important de noter que, dans le cadre de la mission principale à assurer à l'issue de la construction de l'infrastructure et le déploiement des offres, si le CG 54 doit constater que l'intérêt des fournisseurs d'accès à Internet (FAI) / opérateurs n'existe pas pour une commercialisation sur certaines zones, le CG 54 aura la possibilité de mener une nouvelle procédure de constat de carence de l'initiative privée. Celle-ci lui permettra d'engager une procédure additionnelle afin de commercialiser directement une offre de services auprès des usagers finaux, procédure additionnelle qui est exclue de la présente analyse.

## **2) Analyse juridique**

L'article 14 de 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 » comportant un article L 1414-2 ainsi rédigé :

*« Les contrats de partenariat ne peuvent être conclus que pour la réalisation de projets pour lesquels une évaluation, à laquelle la personne publique procède avant le lancement de la procédure de passation :*

*a) Montre ou bien 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, ou bien que le projet présente un caractère d'urgence... ».*

D'après l'évaluation préalable, le projet ne présente pas de caractère d'urgence. Le recours au contrat de partenariat doit, dès lors, être justifié au regard du critère de complexité.

La référence à la notion de complexité est transposée de la directive n°2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil européen du 31 mars 2004, relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services. Cette directive autorise en effet le recours à une procédure appelée dialogue compétitif dans le cas de projets complexes.

Dans son considérant 31, la directive précise que :

*« Les pouvoirs adjudicateurs qui réalisent des projets particulièrement complexes peuvent, sans qu'une critique puisse leur être adressée à cet égard, être dans l'impossibilité objective de définir les moyens aptes à satisfaire leurs besoins ou d'évaluer ce que le marché peut offrir en termes de solutions techniques et/ou de solutions financières/juridiques. Cette situation peut notamment se présenter pour la réalisation d'importantes infrastructures de transport intégrées, la réalisation de grands réseaux informatiques ou la réalisation de projets comportant un financement complexe et structuré, dont le montage financier et juridique ne peut pas être prescrit à l'avance. Dans la mesure où le recours à des procédures ouvertes ou restreintes ne permettrait pas l'attribution de tels marchés, il convient donc de prévoir une procédure flexible qui sauvegarde à la fois la concurrence entre opérateurs économiques et le besoin des pouvoirs adjudicateurs de discuter avec chaque candidat tous les aspects du marché ».*

Par ailleurs, une fiche explicative sur le dialogue compétitif a été publiée par les services de la Commission européenne en janvier 2006, venant préciser notamment la notion de complexité.

Cette approche a été validée par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 2 décembre 2004 n°2004-506 DC : *« l'urgence qui s'attache à la réalisation du projet envisagé est au nombre des motifs d'intérêt général pouvant justifier la passation d'un contrat de partenariat, dès lors qu'elle résulte objectivement, dans un secteur ou une zone géographique déterminés, de la nécessité de rattraper un retard particulièrement grave affectant la réalisation d'équipements collectifs ; il en va de même de la complexité du projet, lorsqu'elle est telle que, comme l'énonce le a) des deux articles critiqués, « 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 ».*

*i) La complexité technique*

Le projet du réseau départemental à très haut débit du Conseil Général de Meurthe-et-Moselle paraît de nature à remplir la condition de complexité telle que présentée ci-dessus (considérant 31).

- La complexité résulte d'abord du caractère novateur du projet. En effet, le projet du Conseil Général se distingue de bon nombre des projets Internet initiés par les Collectivités Territoriales en ce sens qu'il ne se limite pas à la mise en œuvre d'une collecte (dorsale optique) qui permet de connecter certains sites d'importance (nœuds de raccordement d'abonnés, sites publics...), mais qu'il englobe la connexion aux usagers (capillarité).
- Or, la capillarité est la partie d'un réseau d'infrastructures télécoms qui, d'une part, comporte le plus d'incertitudes liées à la mise en œuvre technique et commerciale et, d'autre part, constitue une portion prépondérante des investissements liés au réseau. La complexité en ce domaine consiste dans la nécessaire sophistication de la conception afin d'atteindre les objectifs du programme fonctionnel dans le respect de l'enveloppe de coût envisagée.
- Alors que l'ingénierie d'une dorsale départementale laisse peu de latitude (principalement en fibre optique), la couverture de zones blanches ou grises peut se réaliser avec différents choix d'investissement adaptés aux conditions de terrain (géographie, densité de population,...) tout en offrant une cohérence globale (en particulier en matière d'exploitation et de performance). De cela découlent deux types de complexité technique pour la personne publique : l'un relatif au choix d'investissement (quelles technologies mettre en œuvre ?), l'autre relatif à la capacité à maîtriser également et dans le temps ces solutions technologiques en ce qui concerne l'exploitation et la maintenance.
- La complexité technique résulte enfin de la forte évolutivité des technologies en la matière, autant dans le domaine technique qu'en termes de coûts et performances, sans exclure l'évolution des interfaces avec les fournisseurs d'accès Internet chargés de commercialiser la majorité des raccordements aux clients finaux. Comme au point précédent, une compétence « veille technologique » est indispensable à la maîtrise du projet.

*ii) La complexité juridique*

L'environnement juridique du projet peut aussi être considéré comme complexe. La complexité dans ce domaine résulte du caractère, d'une part, dispersé et, d'autre part, récent et mouvant, des textes applicables comme cela a été mentionné en introduction de cet avis. Il y a eu au cours de l'année 2004 deux mouvements principaux conduisant à définir le cadre d'intervention des collectivités territoriales dans le domaine des réseaux de communication électronique. D'une part la loi sur l'économie numérique a eu pour conséquence une modification du CGCT quant à l'exercice, par les collectivités locales, des responsabilités

d'opérateur de réseau de télécommunications. D'autre part, et parallèlement, l'Union Européenne a modifié les règles de concurrence s'appliquant aux communications électroniques, conduisant les collectivités territoriales à ne s'engager dans des opérations portant sur des réseaux que dans des conditions précises reposant sur l'incompatibilité entre activités de régulateur et activités d'opérateur. L'autre aspect de la complexité de l'environnement juridique du projet n'est pas abordé dans l'évaluation préalable car il concerne en premier lieu le cas (a priori marginal) où le co-contractant devrait assurer le raccordement jusqu'au client final du fait de l'absence d'offres d'opérateurs détaillants. La frontière de la mission du co-contractant, compte tenu du constat de carence, serait alors peu évidente à définir et devrait faire l'objet d'une analyse juridique relativement fine. Il est fondamental que ce point soit abordé dès le dialogue compétitif car il devrait logiquement être un terrain favorable à l'expression des propositions des candidats.

### *iii) La complexité financière*

Pour des raisons identiques à celles évoquées ci-dessus, dans cette zone frontière, les flux financiers spécifiques relatifs à la commercialisation du raccordement client, la séparation probable entre le coût de raccordement et la fourniture de services Internet, constituent aussi une source de complexité certaine, même si la question n'est pas abordée dans l'évaluation préalable. De la même façon, la possibilité de location de points hauts ou de fibre noire, l'ouverture de services à valeur ajoutée, etc ..., apportent une complexité supplémentaire liée à la recherche d'une optimisation au plan financier de l'économie du projet par génération de recettes complémentaires.

### *iv) Conclusion*

Le projet tel qu'il est exposé dans l'évaluation préalable paraît bien présenter un caractère de complexité tel que l'exige l'article L.1414-2 du CGCT.

## **3) Analyse comparative**

L'évaluation retient trois schémas envisageables pour la mise en œuvre du projet.

### *i) Pertinence des schémas alternatifs présentés*

#### **SCHEMA 1 (REFERENCE)**

##### **Montage exclusivement sous maîtrise d'ouvrage publique (MOP)**

- ✓ nécessairement plusieurs marchés (5 ou 6) ;
- ✓ possibilité de déroger à la loi MOP en passant un marché de conception-réalisation ;
- ✓ financement entièrement à la charge de la collectivité ;
- ✓ problème de cohérence technique du fait de la multiplicité d'acteurs présents ;
- ✓ multiplication des procédures de mise en concurrence.

## **SCHEMA 2**

### **Délégation de service public (DSP)**

Marché public associé à un contrat d'affermage

- ✓ 2 contrats, 2 procédures différentes ;
- ✓ investissements initiaux à la charge de la collectivité en contrepartie d'une redevance payée par le fermier ;
- ✓ pas de maîtrise tarifaire ;
- ✓ interface entre le titulaire du marché de travaux et le fermier à sécuriser.

Ce schéma a été retenu dans le cadre de cette analyse comparative malgré le niveau de subvention qu'il nécessite (76% des coûts d'exploitation ; cf. infra) qui pourrait l'exposer à un risque de requalification juridique.

## **SCHEMA 3**

### **Contrat de partenariat**

- ✓ 1 seul contrat, 1 seule procédure de publicité et de mise en concurrence ;
- ✓ mise en place d'indicateurs de performances ;
- ✓ investissements initiaux à la charge du titulaire du contrat ;
- ✓ paiement par le Conseil Général sous forme de loyers ;
- ✓ favorable à la cohérence technique ;
- ✓ dialogue compétitif dans la procédure de passation du contrat ;
- ✓ maîtrise tarifaire du service public.

La MAPPP valide le choix de ces trois schémas comme couvrant le champ des montages possibles.

#### ***ii) Caractère pertinent des paramètres et hypothèses utilisés dans l'évaluation comparative***

##### ***(1) Durée du contrat de partenariat***

La durée du contrat de partenariat est fixée à 20 ans à partir de la date de signature dont 15 mois de travaux. Cette durée est en cohérence avec les estimations habituelles rencontrées dans les DSP pour ce type de projet dans la mesure où elle permet d'amortir les investissements lourds de construction (génie civil, fibre optique, pylônes). Mais la durée pourra être laissée ouverte dans l'avis d'appel public à la concurrence (AAPC) et discutée lors du dialogue compétitif, notamment au regard de considérations relatives au renouvellement des équipements actifs de durée de vie plus courte (équipements radio, de collecte, de capillarité, routeurs,...).

##### ***(2) Délais de réalisation***

Dans le tableau récapitulatif suivant, le seul différentiel qui apparaît en termes de délais est celui occasionné par la procédure. Compte tenu de l'absence de données statistiques, le Conseil Général n'a pas souhaité valoriser l'avantage du CP pour ce qui concerne les délais de construction. La meilleure maîtrise de la coordination de l'ensemble des acteurs impliqués

dans la construction et l'intérêt économique pour le co-contractant à mettre en service le réseau rapidement (recettes complémentaires) n'ont donc pas été pris en considération. Le schéma DSP, quant à lui, ne se différencie pas du schéma MOP dans la mesure où, précisément, la phase de construction est réalisée en marchés publics avant de donner lieu à affermage de l'exploitation.

	<b>Schema MOP(1)</b>	<b>Schéma DSP (2)</b>	<b>Schéma CP (3)</b>	<b>Ecart (3)-(1)</b>	<b>Ecart (3)-(2)</b>
<b>Phase</b>					
T0	01-janv-07	01-janv-07	01-janv-07	0	0
Procédure + Etude	20 mois	22 mois	16 mois	-4 mois	-6 mois
Construction	15 mois	15 mois	15 mois	0	0
Mise en service	déc-10	févr-11	août-10		
<b>Total</b>	<b>35 mois</b>	<b>37 mois</b>	<b>31 mois</b>	<b>- 4 mois</b>	<b>- 6 mois</b>

Source : CG 54

La Mission d'appui relève, pour le regretter, que le Conseil Général n'a pas jugé nécessaire de prendre en compte le décalage de la mise en service des quatre mois (respectivement six mois) constatés entre le schéma de référence et le schéma CP (respectivement DSP) dans ses simulations financières, ce qui pénalise un peu le schéma CP.

### *iii) Périmètre de la comparaison*

Comme indiqué dans l'introduction, seule l'option « dorsales + dessertes + capillarité sans commercialisation à l'utilisateur final (fonction exclusive d'opérateur d'opérateurs) » a été considérée dans cette analyse. Les coûts relatifs aux actions du Conseil Général envisagées dans le cas d'un constat de carence n'ont pas été intégrés à l'étude préalable ainsi que les risques inhérents à cette situation. Il est par ailleurs à noter que la possibilité de recettes complémentaires provenant de services à valeur ajoutée a été envisagée dans ce périmètre : si le Conseil Général les évalue à 10% du montant des recettes principales, il n'a pas détaillé leurs modalités de réalisation, laissant sans doute ce point à débattre dans le cadre du dialogue compétitif.

### *iv) Coûts*

#### *(1) Remarque préliminaire*

Dans les tableaux suivants, comme mentionné précédemment, l'absence de données statistiques n'a pas permis au Conseil Général de valoriser significativement les écarts entre les différents schémas.

(2) Coûts de conception et de réalisation

Investissements en M€ 2006(cumul sur 20 ans hors charges financières et valorisation des risques)	Schéma de référence(1)	Schéma DSP (2)	Schéma Contrat de partenariat	Ecart (2)-(1)	Ecart (3)-(1)
Infrastructure	24,5	24,5	24,5	-	-
Eléments actifs	9,0	9,0	9,0	-	-
<i>dont équipements desserte/capillarité</i>	6,0	6,0	6,0	-	-
<b>Total construction</b>	<b>33,5</b>	<b>33,5</b>	<b>33,5</b>	-	-
Etudes - contrôles	0,12	0,25	0,57	0,13	0,45
<b>TOTAL HT</b>	<b>33,62</b>	<b>33,75</b>	<b>34,07</b>	<b>0,13</b>	<b>0,45</b>
<i>Source : CG 54</i>					

o **Etudes et contrôles**

La différenciation entre les schémas ne porte que sur le poste « Etudes et contrôles ». Celle-ci s'explique par le fait que ce poste ne fait traditionnellement pas l'objet de préoccupation particulière en schéma MOP (en conséquence ici aussi en DSP). A contrario, une attention particulière est prévue dans le cas d'une maîtrise d'ouvrage privée (cas du CP) car un investissement accru dans ce domaine peut générer des gains significatifs a posteriori, en phase d'exploitation.

o **Indemnisations**

Le Conseil Général ne souhaite pas indemniser les candidats pré-sélectionnés mais non retenus car il considère son projet très attractif. La Mission d'appui considère au contraire, conformément à la Charte du Dialogue Compétitif, qu'il conviendrait de dédommager les candidats pré-sélectionnés mais non retenus car cela concourt à améliorer la qualité des offres et à renforcer le caractère concurrentiel du dialogue.

(3) Coûts « exploitation-maintenance » et recettes

Coûts M€ annuels (2006)	Schéma MOP	Schéma DSP	Schéma CP
	Coût	Coût	Coût
Maintenance/	2,00	2,00	2,00
Gros entretien et réparations (GER)	1,80	1,80	1,80
<b>Total (HT)</b>	<b>3,80</b>	<b>3,80</b>	<b>3,80</b>
Recettes principales	1,80	1,80	1,80
Recettes annexes (HT)			0,18
<i>Source : CG 54</i>			

Comme il en a été fait mention dans les paragraphes précédents, le poste « exploitation maintenance » ne fait pas apparaître d'écart de coûts entre les différents schémas. La Mission d'appui s'interroge par ailleurs sur le fait que l'efficacité commerciale, pour ce qui concerne



les recettes principales, soit identique dans le cadre d'une gestion publique (MOP) et dans celui d'une gestion privée (DSP et CP).

- **Taxes et frais divers**

L'activité est commerciale. Les simulations financières intègrent un assujettissement à la TVA des recettes et des dépenses pour tous les montages. Cela entraîne la pleine récupération de la TVA de manière équivalente dans les trois schémas et par la voie fiscale normale sans qu'il y ait lieu de recourir au dispositif de remboursement du FCTVA.

- **Subvention**

Aucune subvention par une autre collectivité publique n'est prévue que ce soit en fonctionnement ou en investissement.

### ***v) Données sur le financement***

La simulation est réalisée dans l'hypothèse d'un montage de type société de projet (SPV)

- Le taux d'actualisation retenu est celui de l'OAT 20 ans au 15 décembre 2006 soit 4%. Ce taux a également été retenu pour simuler le taux de référence pour l'endettement public.
- Hypothèse d'un levier « 95% dette / 5% fonds propres ». Ce levier est relativement élevé, compte tenu des incertitudes qui pèsent sur ce type de projet, liées principalement à l'absence d'expérience.
- Taux pour la dette faisant l'objet d'une cession de créances : 4.20%
- Taux pour la dette en risque projet : 4.95%

Les financements sont assurés par des fonds propres apportés par le titulaire du contrat, de la dette subordonnée actionnaires, de la dette cédée (cession Dailly) et de la dette bancaire. Le recours à la cession Dailly permet à la personne publique de bénéficier d'un taux de financement avantageux. En effet, dans ce cas de figure, le banquier assimile le risque lié au financement demandé par le titulaire du contrat de PPP à un risque public. Mais la cession de créances ne peut s'appliquer à l'intégralité de l'assiette de financement auquel cas le partenaire privé ne serait soumis à aucun risque une fois la construction réalisée. La part optimale de la cession de créances se situe généralement entre 60 et 70% du coût de construction. Au cas d'espèce, un taux de 80% a été retenu, ce qui est élevé et devra être optimisé lors du dialogue compétitif.

Le titulaire du contrat de partenariat devra intégrer à son assiette de financement le coût HT de l'investissement, les intérêts intercalaires, les charges fiscales. Ces hypothèses sont synthétisées ci-dessous dans le cas du schéma CP :

k€ HT 2006	Infrastructure	Equipements	Total
<b>Total HT</b>	24 990	10 080	35 070
<b>Charges fiscales</b>	200	81	281
<b>Intérêts de préfinancement</b>	1 969	693	2 662
<b>Assiette de financement</b>	27 159	10 854	38 013

Sources: CG 54

#### *vi) Les bilans financiers*

Ils se déduisent des flux suivants, pour le compte de la personne publique:

En CP :

- Recettes
- Recettes annexes
- Loyers d'investissement (incluant la dimension financement)
- Loyer d'exploitation
- Loyer GER
- Récupération de la TVA sur les dépenses

En MOP

- Recettes
- Annuité d'emprunt
- Dépenses d'exploitation
- GER
- Récupération de la TVA sur les dépenses

En DSP

- Recettes
- Annuités d'emprunt
- Dépenses d'exploitation
- Redevance d'utilisation des infrastructures
- Subventions (138M€ sont nécessaires sur la durée du contrat – 76% des dépenses)

En ce qui concerne ce dernier point, si ce montant de subventions ne disqualifie pas de façon rédhibitoire le schéma DSP, la Mission d'appui considère toutefois que le niveau du ratio des subventions rapportées aux coûts d'exploitation induirait un très fort risque de requalification de la DSP si ce schéma était retenu.

- Avant valorisation des risques

				Bilan (2)-(1)		Bilan (3)-(1)	
	MOP(1)	DSP (2)	CP (3)	En M€	En %	En M€	En %
Coût global actualisé (VAN en M€ TTC)	- 71,3	- 71,3	- 74,7	-	0%	- 3,4	-5%

Source : CG 54

Avant valorisation des risques, le schéma « contrat de partenariat » apparaît comme le plus coûteux (+ 5%) par rapport aux autres solutions contractuelles.

Les valeurs actuelles nettes (VAN) des schémas DSP et MOP sont égales avant prise en compte des risques. En effet, le montage DSP correspond dans le cas d'espèce à un marché de travaux complété par un affermage. Les hypothèses financières du marché de travaux en DSP et en MOP sont identiques (le fermier versera une redevance au CG correspondant aux annuités d'emprunt du CG). Par ailleurs, comme nous l'avons noté précédemment, les dépenses de maintenance et d'exploitation sont similaires pour les 3 montages comparés en l'absence de valorisation des risques.

### *vii) Résultat de l'analyse sans prise en compte des risques*

En termes de coût global actualisé, il ressort que le scénario « contrat de partenariat » est moins intéressant que le scénario de référence, l'écart étant de 3 429k€ soit + 5%. Ce résultat tient au surcoût de financement, encore accru par le montage financier retenu dans le scénario de référence, et à l'hypothèse prudente mais défavorable au scénario « contrat de partenariat » selon laquelle les coûts de construction et de maintenance sont quasi-identiques dans les différents schémas. Par ailleurs, les recettes annexes potentielles, évaluées à 10% des recettes principales, n'ont pas été répertoriées de façon exhaustive.

### *viii) Allocation des risques*

La prise en compte du risque est effectuée par une approche qualitative et par une méthode quantitative (évaluation des surcoûts en prenant compte les probabilités d'occurrence des risques). L'approche qualitative, basée sur une matrice des risques, fait apparaître que les principaux risques, qui sont assumés par le CG 54 dans le schéma MOP, sont transférés au partenaire privé dans le schéma CP. Il en est ainsi, en particulier, des risques de retard dans la construction, de mise à disposition de l'ouvrage et de surcoût durant la construction et l'exploitation.

Compte tenu de la complexité et de la technicité du projet, les différentes étapes de la méthodologie sont les suivantes :

- Recensement exhaustif des risques, classés selon les différentes composantes du
  - ❖ projet :
  - ❖ Général (transversal)
  - ❖ Juridique
  - ❖ Commercialisation/Revenus
  - ❖ Conception-Réalisation (déploiement)
  - ❖ Maintenance / Exploitation
  - ❖ Coûts (investissements /coûts cachés)
  
- Pour chaque risque, recherche :
  - ❖ Du partage des risques, selon les approches comparées « marché de travaux + affermage», « Maîtrise d’ouvrage Publique » ou « Contrat de Partenariat »,
  - ❖ Des conséquences possibles,
  - ❖ Des moyens de limiter le risque.
  
- et pour chaque risque : pour sa partie non couverte, estimation de son occurrence et valorisation. Les risques majeurs sont mis en exergue pour une analyse approfondie
  
- Estimation financière

En appliquant cette valorisation des risques relativement peu sophistiquée mais que l’on peut considérer comme suffisante en regard de la taille du projet, on obtient :

				Bilan (3)-(2)		Bilan (3)-(1)	
	MOP(1)	DSP (2)	CP (3)	En M€	En %	En M€	En %
Coût global actualisé (VAN en M€ TTC)	- 77,94	- 89,67	- 73,17	16,5	18%	4,77	6%

Source : CG 54

Le schéma « contrat de partenariat » apparaît dès lors comme le plus avantageux pour la personne publique (de 6% par rapport au schéma MOP, de 18 % par rapport au schéma DSP). On peut toutefois s’étonner de l’écart important (15%) entre le schéma DSP et le schéma MOP ; il résulte des hypothèses fournies dans le rapport d’évaluation: les coûts annuels de maintenance sont plus élevés en DSP qu’en MOP.

#### *ix) Test de basculement*

Afin d’estimer la robustesse de l’estimation des coûts globaux actualisés, le Conseil Général a procédé au calcul des valeurs de basculement (égalisant les coûts globaux actualisés des trois scénarios pour la personne publique) associées aux variables essentielles que sont le coût de construction, le coût annuel de maintenance et le coût annuel d’exploitation.

	MOP	Valeur initiale CP	Valeur de basculement en schéma CP en k€	Δ CP en %
Valeur actuelle nette	- 77 941	- 73 168		
Coût de construction	34 170	35 070	39 438	12,46%
Coût d'exploitation annuel (SI et frais	400	400	664	66,00%
Coût de maintenance	600	600	864	44,00%

Source : CG 54

Seule l'augmentation du coût de construction (+12.5%) du schéma CP semble pouvoir être atteinte, les variations envisageables des trois autres paramètres n'étant pas en mesure de rétablir l'équilibre. Or, si une augmentation du coût de construction était constatée pour le schéma CP, il est très vraisemblable qu'elle aurait également été subie dans le schéma MOP.

#### 4) Synthèse de l'avis

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

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

**Cette analyse montre que sur la base d'hypothèses prudentes voire conservatrices, le schéma « contrat de partenariat » est préférable au schéma « MOP » et au schéma « DSP » en termes de coût global actualisé à condition de prendre en compte, comme il y a lieu de le faire, l'incidence monétaire des risques.**

**Les critères qualitatifs (performances techniques, rapidité de déploiement, capillarité, ...) conduisent également à renforcer l'intérêt du contrat de partenariat.**

**Lors du dialogue compétitif devront être examinés :**

- les conditions de carence qui permettront d'identifier sans ambiguïté les prestations à intégrer directement dans le projet (fonction d'opérateur d'opérateurs) de celles qui nécessiteront un accompagnement du Conseil Général jusqu'au client final.
- Les aspects fiscaux au sens large (TVA, impôts locaux, taxe professionnelle, IS, taxe professionnelle....)
- L'identification et la réalisation des recettes complémentaires permettant de réduire le montant du loyer payé par le Conseil Général au partenaire privé.

**Les conditions juridiques étant remplies pour recourir au contrat de partenariat, et l'analyse comparative ayant montré que la collectivité peut évaluer avec suffisamment de précision les avantages qu'elle peut en retirer et identifier les facteurs clés de succès d'un tel contrat, la Mission d'Appui à la Réalisation des Contrats de Partenariat émet un avis favorable au choix du contrat de partenariat pour réaliser la construction et l'exploitation d'une infrastructure départementale de télécommunications à haut débit en Meurthe et Moselle .**

Le Président de la Mission d'Appui  
à la Réalisation de Contrats de Partenariat

Noël de Saint Pulgent