

Paris, le 13 juillet 2007

Avis n°2007-16 sur le projet de plate-forme de service d'information multimodale sur la mobilité des personnes en région Alsace

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 (article L. 1414-2 du Code Général des Collectivités Territoriales) et au vu des seules exigences fixées par ladite ordonnance.

1) Objet

Le Conseil Régional d'Alsace envisage de passer un contrat de partenariat pour la conception, la réalisation et l'exploitation d'une plate-forme de services dont les objectifs sont de diffuser les informations nécessaires aux usagers des transports en commun dans le cadre de leur déplacement à l'intérieur de la Région. La vocation de cette plate-forme appelée Système d'Information Multimodale (SIM), est de fédérer (voire normaliser autour d'un référentiel commun garantissant l'interopérabilité) l'ensemble des systèmes d'information des entreprises locales contribuant à une mission de transport en commun et ainsi fournir des données nécessaires à la réalisation d'un trajet (lieu de départ et d'arrivée du transport en commun, durée du trajet, prix, informations sur les perturbations,...).

Dans le contexte de l'arrivée du train à grande vitesse en Alsace et des attentes croissantes de la population vis-à-vis des transports collectifs, ce projet s'intègre dans l'ensemble des chantiers mis en œuvre par les collectivités territoriales afin de simplifier et favoriser l'accès aux transports collectifs sur l'ensemble du territoire (tarification intégrée, refonte de l'offre TER, Service d'information multimodale...). La densité de la population et son activité transfrontalière confèrent d'ailleurs à ce projet un enjeu particulièrement stratégique.

L'utilité publique de l'opération, comme l'intérêt à la réaliser dans les meilleurs délais apparaissent incontestables.

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.

Au cas d'espèce, au regard des arguments présentés par la région, la Mission estime que le projet présenté peut être regardé comme un projet complexe et qu'il satisfait en conséquence aux conditions juridiques du recours au contrat de partenariat.

i) La complexité technique

Le projet de plate-forme multimodale de la région Alsace 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 Régional se distingue des projets analogues qui ont pu émerger dans d'autres régions par le fait qu'il fixe comme objectif le regroupement à l'intérieur d'un même système d'information des données relatives aux diverses solutions de transport en commun de l'ensemble de la Région, ne se limitant pas ainsi aux entreprises de transport les plus importantes, comme la SNCF. La mission d'appui considère d'ailleurs ce projet comme étant exemplaire, dans le sens où il comporte une forte capacité de reproductibilité et donc de généralisation sur l'ensemble du territoire national. C'est un point sur lequel la Mission d'appui reviendra à plusieurs reprises dans cet avis car il constitue un potentiel de performance particulièrement attractif dans le cadre d'un contrat de partenariat.
- En droit, les autorités organisatrices de transport ont l'obligation, dans le cadre de leur mission de service public, d'informer leurs usagers. Dans les périmètres de transport urbain les plus larges, la Loi d'Orientation sur le Transport Intérieur, la LOTI, leur impose de créer des services d'information multimodale. Très souvent, les sites et services d'information sont mis en place et gérés par les délégataires, les opérateurs de transport. Le SIM implique nécessairement un engagement et une coopération de tous ces acteurs. Cette caractéristique confère au projet une dimension complexe.
- 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 informatiques de l'ensemble des contributeurs. L'évolution des besoins est par ailleurs inhérente à ce type de projets du fait de l'émergence continue de nouveaux services rendant indispensable une compétence « veille technologique » indispensable à la maîtrise du projet et son évolutivité.

ii) La complexité juridique

La complexité juridique résulte de la nécessité d'établir un cadre juridique commun permettant d'établir une collaboration indispensable et sans ambiguïté d'entités indépendantes (les différents acteurs du transport en commun, les régions, les pays limitrophes...). La Mission d'appui considère d'ailleurs, que même si ce projet s'inscrit dans une perspective immédiate au niveau de la région Alsace, elle doit proposer rapidement une structure ouverte facilitant l'arrivée de nouvelles régions dans le dispositif. La structure projet, quant à elle, chargée de la réalisation et l'exploitation de la plate-forme doit être en mesure d'intégrer l'ensemble des offres de services proposées sur le territoire considéré.

iii) La complexité financière

Pour des raisons identiques à celles évoquées ci-dessus, la nécessité d'inscrire dans le projet une dimension fortement évolutive d'un point de vue technologique (clauses de révision du contrat et provisions budgétaires) mais d'offrir aussi une structure ouverte aux nouvelles régions entrantes (clauses de répartition des loyers) témoigne d'une réelle complexité financière. Celle-ci est renforcée par la possibilité de production de services à valeur ajoutée (centre d'appels, envoi de messages personnalisés...) qui apporteront 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 code général des collectivités territoriales.

3) Analyse comparative

L'évaluation retient deux 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)

- ✓ Implique obligatoirement plusieurs marchés (5 ou 6) ;
- ✓ Nécessite un financement entièrement à la charge de la collectivité ;
- ✓ Génère un problème de cohérence technique du fait de la multiplicité d'acteurs présents ;

SCHEMA 2

Contrat de partenariat

- ✓ Présente un seul contrat, une seule procédure de publicité et de mise en concurrence ;
- ✓ Implique la mise en place d'indicateurs de performances ;
- ✓ Transfère les investissements initiaux à la charge du titulaire du contrat ;
- ✓ Planifie le paiement par le Conseil Régional sous forme de loyers ;
- ✓ Favorise la cohérence technique ;
- ✓ Optimise la qualité de l'offre lors du dialogue compétitif dans la procédure de passation du contrat ;

Du fait que le service proposé par le SIM n'est pas imputable directement aux utilisateurs (en dehors des services à valeur ajoutée générant des recettes complémentaires, la solution délégation de service public a été exclue des schémas alternatifs. La MAPPP valide le choix de ces deux 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 10 ans à partir de la date de signature dont 8 mois de travaux. Cette durée est en cohérence avec celles habituellement rencontrées dans ce type de projet. Cependant la Mission d'appui considère qu'elle pourrait 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 aux mises à jour logicielles imposées par l'évolution de la technologie et par l'évolution des besoins de la personne publique.

(2) Délais de réalisation

Phase	Schema MOP(1)	Schéma CP (2)	Ecart (2)-(1)
T0	sept-07	sept-07	0
Procédure + Etude	7 mois	8 mois	1
Développement	8 mois	7 mois	-1
Mise en service	nov-08	nov-08	
Total	14 mois	14 mois	0

Source : CR Alsace

Dans le tableau récapitulatif précédent, le Conseil régional n'a pas fait apparaître de différence en termes de délais entre les deux schémas. Compte tenu de l'absence de données statistiques, la personne publique n'a pas souhaité valoriser de façon significative l'avantage du CP pour ce qui concerne les délais de développement et de déploiement. La meilleure maîtrise de la coordination de l'ensemble des acteurs impliqués dans la réalisation et l'intérêt économique pour le co-contractant à mettre en service la plate-forme rapidement (recettes complémentaires) n'ont donc pas été vraiment pris en considération.

iii) Périmètre de la comparaison

Le périmètre géographique du projet dans le cadre de l'analyse comparative a été strictement limité à la région Alsace. La Mission d'appui considère ce choix comme acceptable tout en rappelant de nouveau que le projet SIM doit s'inscrire dans un espace inter-régional voire européen afin d'avoir un déploiement lui permettant de faire face à des projets concurrents émanant d'autres régions et de répartir plus largement les coûts induits en terme de développement comme d'interconnexion. La Mission d'appui a cependant bien noté que cette considération avait été intégrée dans le cadre des recettes complémentaires par la prise en compte dans l'évaluation de contributions provenant de trois régions sous forme de quote-part « investissement/développement » et de quote-part « fonctionnement ». Les recettes complémentaires provenant de services à valeur ajoutée n'ont pas été prises en compte à ce stade mais elles sont possibles à travers une offre personnalisée (sms, centre d'appels...). La Mission d'appui considère que les modalités de perception de ces recettes doivent être abordées dans le cadre du dialogue compétitif. Il conviendra donc de ne pas omettre de formuler cette possibilité dans l'AAPC.

En MOP : la réalisation du projet est proposée sous forme de marchés publics de développement et de maintenance passés par la Région ;

En CP : un contrat pour l'ensemble conception / réalisation / maintenance / remise à niveau auquel s'ajoute le financement.

Pour chacun de ces montages, les éléments soumis à comparaison sont les suivants:

- **Investissements** : réalisation du socle constituant le système d'information (définition des référentiels de données, des flux d'échange), achat de matériel, de licences
- **Exploitation**: les coûts de maintenance, des remises à niveau, de l'hébergement, des solutions ASP (de location de logiciels) ainsi que le coût du financement et les recettes complémentaires ont été intégrés à l'évaluation préalable.

iv) Coûts

(1) Coûts de conception et de réalisation

Les coûts de conception et de réalisation font apparaître un avantage du CP avant prise en compte du FCTVA et des coûts financiers. Cet avantage provient d'une meilleure maîtrise dans la conduite du projet et de la capacité du partenaire privé à prendre en compte les environnements informationnels des entreprises de transport sans lesquelles les objectifs du SIM ne pourront être atteints. L'évaluation préalable n'a pas fait apparaître d'éléments justifiant le coût du projet en valeur absolue. La Mission d'appui n'est donc pas en mesure de garantir que le coût des offres qui seront proposées à la personne publique lors de la consultation sera cohérent avec celui estimé dans cette évaluation.

La prise en compte du FCTVA et des frais financiers rétablit l'équilibre en donnant un léger avantage au schéma MOP.

Investissements en k€ 2007 (cumul sur 10 ans hors charges financières et valorisation des risques)	Schéma MOP (1)	Schéma CP (2)	Ecart (2)-(1)
Etudes / conception / contrôle	514	420	- 94
Développement	855	755	- 100
Total construction	1 369	1 175	- 194
TVA	268	242	- 26
Remboursement FCTVA	- 211	- 150	61
Frais financiers		189	189
TOTAL TTC	1 426	1 456	30

○ **Indemnisations**

Le Conseil régional 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 non sélectionnés car cela concourt à améliorer la qualité des offres et à renforcer le caractère concurrentiel du dialogue.

○ **FCTVA**

Du fait que le service proposé par le SIM est non commercial, Le CP comme la MOP autorise une éligibilité au FCTVA pour la composante « investissements ». Le FCTVA se récupère deux ans après les investissements :

- de façon lissée via la redevance dans le CP,

- en **une seule fois** dans le cadre d'une MOP

La TVA sur les recettes complémentaires devra faire l'objet d'un traitement particulier

(2) Coûts « exploitation-maintenance » et recettes

Coûts k€ (2007) cumulés sur dix ans	Schéma MOP (1)	Schéma CP (2)	Ecarts (2)-(1)	Ecarts (2)-(1)
	Coût	Coût	k€	%
Exploitation / maintenance	3360	3150	-210	-6%
GER		60	60	
Total (HT)	3360	3210	-150	-4%
Recettes annexes (HT)		-1141	-1141	
Total coût (HT)	3360	2069	-1291	-38%

Source : Région Alsace

En ce qui concerne le schéma MOP, le GER est intégré aux coûts d'investissement (successions de marchés). Il n'y a pas de recettes complémentaires dans ce schéma car d'un point de vue comptable il faudrait mettre en place des conventions inter-régions permettant aux nouveaux entrants de contribuer à l'effort d'investissement sur le projet. Une telle procédure, relativement lourde, n'a pas été envisagée par la région Alsace. Quant à l'obtention de recettes complémentaires via des services à valeur ajoutée, elle n'est juridiquement pas possible en schéma MOP. L'ensemble de ces arguments conforte l'avantage du schéma CP en s'appuyant en particulier sur la structure publique ad-hoc à créer pour assurer la mutualisation interrégionale.

Les coûts de maintenance estimés par la Région sont considérés comme directement proportionnels aux coûts d'investissement. Ceci appelle donc la même réserve de la part de la Mission d'appui que celle mentionnée pour les coûts d'investissement : la cohérence de ces estimations avec les propositions qui seront faites par les candidats lors de la consultation ne peut être garantie.

o Subvention

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

v) **Données sur le financement**

Compte tenu du montant limité de l'investissement, c'est le choix « Financement corporate » qui pourrait être retenu, mais aucune mention n'en est faite dans l'évaluation préalable : les hypothèses de financement se placent dans un contexte traditionnel de

financement corporate du partenaire privé potentiel - le rapport coût/portage des risques restant inférieur à celui identifié dans le cadre d'un montage en financement de projet.

Le taux retenu pour la dette publique est de 4% mais n'est pas justifié dans l'évaluation préalable (a priori il a été calculé sur la base du taux de l'OAT 5 ans au 1er avril 2007 auquel aurait été ajoutée une marge inhérente au risque spécifique présenté par la Région).

- Coût moyen pondéré du financement privé : 5%
- taux d'actualisation : Il a été fixé à 4%, étant par convention aligné sur le coût de la dette publique.

vi) Les bilans financiers

Sans même la prise en compte des risques, analyse dont la Mission d'appui regrette l'absence dans l'évaluation préalable, l'avantage du contrat de partenariat est significatif et s'élève à 79k€ en valeur actuelle nette (VAN), sans l'intégration des recettes complémentaires dégagées par la présence de nouvelles régions entrant dans le projet. Avec l'hypothèse faite dans l'évaluation préalable de trois régions, autres que l'Alsace, qui rejoindraient le projet s'il est réalisé en contrat de partenariat, l'avantage procuré par celui-ci serait porté à 1023k€. Rappelons enfin que, dans ces simulations, les recettes apportées par les services à valeur ajoutée n'ont pas fait l'objet d'une estimation.

	MOP(1)	CP (2)	En k€	En %
Coût global actualisé (VAN en k€ TTC)	3 814	2 791	- 1 023	-27%

Source : Région Alsace

vii) Test de basculement

Afin d'estimer la robustesse de l'estimation des coûts globaux actualisés, le Conseil Régional a procédé au calcul des valeurs de basculement (égalisant les coûts globaux actualisés des deux schémas pour la personne publique) associées aux variables essentielles que sont le coût de construction, le coût de maintenance, les recettes complémentaires, le taux d'actualisation, les coûts financiers.

VAN	MOP	CP	Gain CP	Δ CP	Remarques
	k€	k€	k€	en %	
VAN nominale	3 814	2 791	1 023	27%	
Coût de développement	3 814	2 840	974	26%	Augmentation des coûts de développement en CP de 10%
Coût de maintenance	3 814	2 823	991	26%	Augmentation de la maintenance de 8% à 15% de l'investissement
Frais financiers	3 814	2 823	991	26%	Augmentation des coûts de financement de 5% à 6.5%
Taux d'actualisation	3 615	2 651	964	27%	Augmentation du taux d'actualisation de 4 à 5%
Recettes complémentaires (intégration nouvelles régions)	3 814	3 735	79	2%	Diminution du nombre de nouveaux entrants de 3 régions à 0 région

Sources: Région Alsace

Le tableau précédent montre la robustesse du schéma de contrat de partenariat, à condition qu'un effort de mutualisation soit entrepris dans un cadre interrégional.

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 » en termes de coût global actualisé avant même toute prise en compte de l'incidence monétaire des risques dont l'étude est absente de l'évaluation préalable, ce qui est regrettable. Il est très probable que l'intégration des risques aurait encore accru l'avantage du contrat de partenariat.

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

Lors du dialogue compétitif devront être examinés :

- **les conditions permettant de mutualiser ce projet dans un cadre interrégional et international (avec l'Allemagne en particulier).**
- **Les aspects fiscaux au sens large (TVA, impôts locaux, taxe professionnelle, impôt sur les sociétés, taxe professionnelle....) en regard, en particulier, des possibilités de recettes complémentaires générées par l'ouverture de services à valeur ajoutée.**

Les conditions juridiques étant remplies pour recourir au contrat de partenariat, et l'analyse comparative ayant montré que la collectivité peut évaluer 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 le développement et l'exploitation d'une plateforme de service d'information multimodale en région Alsace.

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



Noël de Saint Pulgent