

Paris, le 19 novembre 2008

**Avis n°2008-13 sur le projet de construction et l'exploitation
d'une infrastructure de télécommunications à haut débit en
Hautes-Pyrénées**

Préambule : cet avis est rendu en application des dispositions de l'article 14 de l'ordonnance du 17 juin 2004 modifiée par la loi du 28 juillet 2008, relative aux contrats de partenariat, et au vu des seules exigences fixées par ladite ordonnance.

1) Objet

Le Département des Hautes-Pyrénées envisage de passer un contrat de partenariat pour la construction et l'exploitation d'une infrastructure départementale de télécommunications à haut débit afin de généraliser le déploiement de ce service (au minimum 20 Mbps garantis et symétriques¹) aux acteurs publics majeurs et aux principales entreprises. Seront ainsi desservis en priorité les sites d'intérêt stratégique pour le Département :

- Les sites administratifs du Département;
- Les collèges et lycées;
- Les sites d'enseignement supérieur et recherche;
- Les hôpitaux;
- Les principales zones d'activités d'intérêt départemental ;

ainsi que 46 répartiteurs téléphoniques permettant d'améliorer l'offre de dégroupage destinées aux professionnels et aux particuliers auxquels ils sont rattachés.

Malgré l'approche privilégiant la solution « fibre optique » développée dans l'évaluation préalable, le Département laisse toutefois ouverte l'alternative à d'autres choix technologiques purs ou mixtes, ceci afin d'atteindre les objectifs de couverture à 100% du Département avec des accès de 2 Mbps minimum. Ceci implique donc le déploiement de dorsales mais aussi de réseaux capillaires.

¹ dans le sens émission et réception

2) Analyse juridique

a) Exploitation d'un réseau de télécommunication par le Département des Hautes-Pyrénées

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 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 ce cadre, le Département souhaite réaliser et exploiter ce réseau haut débit en tant qu'opérateur d'opérateurs conformément à la législation en vigueur, le raccordement des clients finaux et la commercialisation des offres qui leur sont proposées restant sous la responsabilité exclusive d'opérateurs détaillants FAI (Fournisseurs d'Accès Internet). La carence locale d'une offre « détaillants » n'a pas été abordée par le Département car considérée comme improbable.

Ces dispositions, enfin, n'excluent pas pour autant la possibilité de dégager des recettes complémentaires en marge de cette mission principale si le schéma de contrat de partenariat est retenu in fine. L'évaluation préalable mentionne la possibilité pour le

cocontractant de mettre en place ce type de services annexes. La MAPPP recommande d'analyser plus finement ce potentiel de revenu dans le cadre du dialogue compétitif.

b) Critères de complexité

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 comprenant les dispositions suivantes à la suite des modifications apportées par la loi n° 2008-735 du 28 juillet 2008:

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

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

2° 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 ou du nouveau critère « bilan coûts-avantages » établi par la loi du 28 juillet 2008. Compte tenu du fait que l'évaluation préalable a été réalisée simultanément à l'adoption de cette nouvelle loi, ce troisième critère n'a pas été retenu et le rapport met donc en avant la complexité. Pour les mêmes raisons, l'argumentaire sur le développement durable n'a pas été détaillé même si les avantages du projet dans ce sens paraissent évidents (diminution de la fracture numérique favorisant le développement économique et social ainsi que la communication par les solutions alternatives au transport individuel).

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 définissant la complexité du projet par le fait que « 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 haut débit des Hautes-Pyrénées paraît de nature à remplir la condition de complexité telle que présentée ci-dessus.

Cette complexité résulte, en premier lieu, de la très grande évolutivité des besoins futurs en bande passante des réseaux de télécommunications. Cette évolutivité, qu'illustre par exemple le fait que les notions de « haut débit » et « très haut débit » sont en redéfinition constante, ne permet pas de figer les besoins des utilisateurs finaux sur un niveau de services déterminé. De nouveaux besoins sont en outre sans cesse portés par l'innovation des sociétés du secteur.

La diversité des usagers potentiels conduit, en deuxième lieu, à rendre particulièrement complexe la commercialisation des infrastructures réalisées. Quatre typologies d'usagers peuvent ainsi être distinguées : les opérateurs officiant sur le marché de masse grand public et/ ou professionnels ; les opérateurs d'entreprises ; les opérateurs locaux ; les gestionnaires de réseaux indépendants, tels la communauté hospitalière ou celle de l'enseignement supérieur et de la recherche. En outre le Département souhaite promouvoir les usages innovants dans des domaines variés tels que l'éducation, la santé, les services publics, l'information des citoyens, la sécurité, l'e-administration, le tourisme et l'environnement, ce qui implique d'évaluer les besoins de ces nouveaux usagers potentiels et de leur apporter des solutions technologiques adaptées.

Un troisième facteur de complexité résulte de la nécessité de mise en cohérence des infrastructures réalisées avec les réseaux existants. Cela suppose de déterminer les passerelles d'interconnexion entre les réseaux ainsi que les possibilités offertes par les différents réseaux de sécurisation de l'infrastructure tierce. Un quatrième facteur, plus proprement technique, tient à ce que les infrastructures réalisées peuvent être en technologie fibre, filaire, hertzienne ou satellitaire avec des contraintes de domanialité et de coûts de déploiement afférents différents nécessitant un arbitrage technico-économique.

ii) La complexité juridique

L'argumentaire relatif à la complexité juridique repose sur l'incapacité du Département à établir seul et à l'avance le montage juridique le plus adapté au projet. Bien que non abordé dans l'évaluation préalable, un autre facteur de complexité juridique peut apparaître dans ce projet. La complexité dans ce domaine résulte du caractère, d'une part, dispersé et, d'autre part, récent et évolutif, 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. Ces conditions sont encore susceptibles d'évolution.

iii) La complexité financière

L'argumentaire relatif à la complexité financière repose sur la variabilité des coûts de maintenance et d'entretien du réseau. La MAPPP considère de son côté que la complexité financière du projet pourrait être évoquée du fait du nombre de flux financiers inhérents à la collecte des recettes principales et complémentaires, quand elles sont possibles, à la nécessité de tracer ces recettes et à les répartir de façon conforme au contrat et à la réglementation. Pour ce faire, en l'occurrence, la personne publique souhaite mettre en place une régie de recettes.

c) *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, même si la démonstration n'a été essentiellement développée que sur des arguments techniques.

3) **Analyse comparative**

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

a) *Pertinence des schémas alternatifs présentés*

i) Schéma 1 (référence) : Montage exclusivement sous maîtrise d'ouvrage publique (MOP) + marché de service pour l'exploitation et la maintenance

- nécessairement plusieurs marchés;
- 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.

ii) Schéma 2 : Marché public de travaux (MOP) pour l'établissement du réseau et contrat d'affermage pour son exploitation

- aux caractéristiques du schéma 1 s'ajoutent :
- le transfert du risque commercial sur le fermier
- les droits, au moins partiels de contrôle, d'organisation, de cible et de tarif sont attribués au fermier
- la possibilité de recevoir une subvention

iii) Schéma 3 : Délégation de service public (DSP) mode concession

- 1 seul contrat, 1 seule procédure de publicité et de mise en concurrence ;
- investissements initiaux à la charge du titulaire du contrat moyennant une subvention publique ;
- risques commerciaux portés par le délégataire
- pas de maîtrise tarifaire
- favorable à la cohérence technique ;

iv) Schéma 4 : 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 Département 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 quatre schémas comme couvrant le champ des montages pertinents.

b) Caractère pertinent des paramètres et hypothèses utilisés dans l'évaluation comparative

i) Durée du contrat de partenariat

La durée du contrat de partenariat est fixée à 20 ans à partir de la date de signature dont 20 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,..).

ii) Délais de réalisation

Dans le tableau récapitulatif suivant, le seul différentiel important qui apparaît en termes de délais est celui occasionné par la procédure. Compte tenu de l'insuffisance de données

statistiques, le Département n'a pas souhaité valoriser l'avantage du CP et de la DSP pour ce qui concerne les délais de travaux. La meilleure maîtrise de la coordination de l'ensemble des acteurs impliqués dans la construction et l'intérêt économique pour le cocontractant à mettre en service le réseau rapidement (recettes complémentaires) n'ont donc pas été pris en considération. Le schéma DSP sort en position favorable (- 1 mois par rapport au CP). Deux points sont à noter :

- ❖ Non mentionné dans le tableau mais à mettre au crédit des schémas CP et DSP, il est possible de lancer une mise en service partielle en octobre 2010 (DSP) ou en décembre 2010 (CP) soit une anticipation de 10 mois par rapport à la mise en service global (septembre 2011 en DSP et octobre 2011 en CP).
- ❖ Le Département a choisi de caler la mise en service relative à l'ensemble des schémas à la date du 1^{er} décembre 2011 pour ne pas pénaliser les schémas dont les mises en service sont les plus rapides. La MAPPP considère pour sa part que la prise en compte des recettes principales, puisqu'elles existent dans ce projet, aurait permis de valoriser ce décalage de façon moins artificielle.

Phase	Schéma MOP(1)	Schéma MOP + affermage (2)	Schéma DSP (3)	Schéma CP (4)	Ecart (4)-(1)	Ecart (3)-(1)	Ecart (2)-(1)
	nb mois	nb mois	nb mois	nb mois	nb mois	nb mois	nb mois
Evaluation préalable	3.5	3.5	3.5	3.5	0	0	0
Procédure	12	12	9	10	-2	-3	0
Travaux	24	24	24	24	0	0	0
Total	39.5	39.5	36.5	37.5	-2	-3	0

Source : CG 65

iii) Périmètre de la comparaison

Comme indiqué dans l'introduction, seule l'option « dorsales + dessertes + capillarités sans commercialisation à l'utilisateur final (fonction exclusive d'opérateur d'opérateurs) » a été considérée dans cette analyse.. Il est par ailleurs à noter que la possibilité de recettes complémentaires provenant de services à valeur ajoutée a été envisagée dans ce périmètre mais celles-ci n'ont pas fait l'objet de valorisation dans cette étude. Ce point méritera d'être abordé dans le cadre du dialogue compétitif.

c) *Coûts*

Remarque préliminaire

Dans les tableaux suivants, les expériences relevées par le Département dans des projets analogues ne font pas apparaître de différences significatives sur les coûts de constructions entre les schémas. Sans disposer d'éléments statistiques pertinents concernant ce type de projet, la MAPPP considère toutefois qu'intuitivement des écarts devraient apparaître, en particulier en défaveur du schéma MOP (le schéma CP se rapprochant de la DSP en matière de coûts).

La Mission d'appui n'est pas en mesure de juger de la pertinence des coûts de construction et d'exploitation-maintenance du projet en valeur absolue en regard de ceux qui seraient proposés par les candidats en fonction de leur niveau de compréhension des exigences du Département. Cependant les détails fournis dans l'évaluation préalable constituent un faisceau d'indices convergents contribuant à la fiabilité attendue de ces estimations.

d) Coûts de conception et de réalisation

M€HT 2008	marché de service ou affermage (1 et 2)	DSP (3)	CP (4)	Δ (4)-(1)	Δ (3)-(1)	% (4)-(1)	% (3)-(1)
Construction et équipements	30,4	30,4	30,4	0	0	0%	0%
Impôts et taxes	0	0,1	0,2	0,2	0,1		
Honoraires (dont maîtrise d'œuvre)	4,2	3,1	3,1	-1,1	-1,1	-26%	-26%
Assurances & Garanties	0	0,3	0,4	0,4	0,3		
Rémunération du conducteur d'opération	0,6	0	1,2	0,6	-0,6	100%	-100%
Coût Total de l'investissement	35,2	33,9	35,3	0,1	-1,3	0%	-4%
Frais financiers	0,7	1,4	1,3	0,6	0,7	86%	100%
Avances ou Subventions	10	24,3	10	0	14,3	0%	143%
Indemnités			0,06	0,06			

Source: CG65

i) Honoraires

Ils sont calculés sur la base de 10% des coûts d'investissement en CP et DSP et sur la base de 13.8% en MOP (avec ou sans affermage). Les coûts d'études et de contrôle ont été calculés à partir des coûts d'investissement (1%), ce qui ne permet pas d'établir de différence entre les 3 schémas.

ii) Impôts, taxes, assurances et garantie

Un différentiel a été identifié, de manière prudente, par la personne publique sur ces deux lignes. A noter que la suppression de nombreuses distorsions fiscales intervenue dans la

loi du 28 juillet 2008 tend à réduire très significativement voire à faire disparaître pour l'essentiel les écarts de coûts entre les différents schémas pour le poste « Impôts et taxes » (compte tenu de la neutralité, dans le cas d'espèce, des différents montages à l'égard de la TVA pour la raison exposée ci-dessous).

iii) Indemnisations

Conformément à la loi du 28 juillet 2008, le Département a prévu le versement d'une indemnité totale de 60 k€ HT aux candidats pré-sélectionnés mais non retenus à l'issue du dialogue compétitif.

iv) Frais financiers

Ils sont constitués des frais de préfinancement et des commissions bancaires. Ces charges sont plus importantes dans les montages en maîtrise d'ouvrage privée. Le montant considéré en schémas MOP correspond au coût du préfinancement sur la base des ressources budgétaires de la personne publique votées en n-1 et consolidées en année n.

v) Avances ou Subventions

Elles sont détaillées dans le tableau suivant :

Type de marché	Origine du financement	
CP	Cas de base	Versement par le Département d'une avance de 10M€ HT au démarrage du Contrat de Partenariat
	Variante	Pas de participation initiale du Département à l'investissement
DSP concessive	Financement par la puissance publique à hauteur de 69% soit 24,3 M€ HT	
Marché de Travaux + Marché de Services	Financement 100% par la puissance publique en supposant une avance de 10 M€ HT disponible sur ses ressources d'investissement, le complément étant emprunté	
Marché de Travaux + affermage	Financement 100% par la puissance publique en supposant une avance de 10 M€ HT disponible sur ses ressources d'investissement, le complément étant emprunté	

En investissement, les schémas MOP sont plus performants. Il faut cependant garder à l'esprit les hypothèses optimistes prises en coût de construction pour ces schémas. A noter que pour des raisons de comparaison équitable, l'avance de 10M€ en schéma MOP a été conservée et

affichée sous forme de subvention de 10M€ en CP mais doit plutôt être vue comme une avance. Quant au schéma DSP, le niveau de subventionnement induit a priori un fort risque de requalification juridique de ce schéma dès ce stade de l'étude.

e) Coûts « exploitation-maintenance » et recettes

<i>Coûts cumulés en M€ HT courants</i>	Schéma	Schéma	Schéma	Schéma
	MOP+ marchés	MOP+ affermage	DSP	CP
GER	4.10	4.10	4.10	4.10
Exploitation-Maintenance	66.50	66.50	66.50	66.50
Commercialisation	6.80	3.90	3.90	3.90
Coûts totaux	77.40	74.50	74.50	74.50
<i>Recettes cumulées en M€ courant</i>				
Recettes principales	144.6	144.6	144.6	144.6
Redevance d'utilisation		26.30		
Bilan net d'exploitation pour le Département	67.20	26.30	-	70.10

Source: CG 65

La seule différence qui ressort de la comparaison de ces coûts apparaît sur la ligne commercialisation au désavantage du schéma MOP. Le Département a en effet intégré un intéressement (calculé à hauteur de 2% du chiffre d'affaire) pour le prestataire chargé de la commercialisation. Cependant, d'autres différences auraient pu apparaître aussi bien sur les lignes « coûts » que sur les lignes « recettes principales ». En effet, le contrat de partenariat donne au cocontractant le contrôle de son investissement afin de lui permettre d'optimiser la performance résultante, entre autres les coûts d'exploitation-maintenance. Cette logique n'apparaît pas appliquée à ce stade. Comme il sera vu par la suite, ces considérations seront intégrées dans l'analyse et la valorisation des risques, ce qui ne répond pas totalement aux exigences de la MAPPP.

Cette position du Département amène les deux conclusions suivantes :

- ❖ Le Département considère que la commercialisation sera de performance égale que cette prestation soit assurée par lui-même ou par le cocontractant, ce qui a priori peut surprendre
- ❖ Aucune valorisation différentielle des délais n'a été réalisée sur la base du calendrier plus rapide de la mise en service à l'avantage du CP. La MAPPP rappelle que le calage de la mise en service qui a été appliqué dans cette étude aurait pu être judicieusement remplacé par une valorisation dégagée de l'anticipation des recettes, en particulier celles résultant des mises en service partielles.

Dans le cas du schéma MOP avec affermage, la recette correspond à la redevance d'occupation versée par le fermier au Département. Les coûts d'exploitation-maintenance et commercialisation et les revenus sont respectivement à la charge et au profit du fermier.

Dans le cas de la DSP, les charges et les recettes sont attribuées au délégataire.

Les recettes principales sont celles tirées de la commercialisation des services suivants:

- Hébergement

- Mise à disposition de fibres noires

- Service LAN to LAN (interconnexion de réseaux privés locaux)

- Service de dégroupage

- Accès Internet en solutions satellites et/ou hertziennes

L'ensemble de ces services est destiné aux opérateurs détaillants. Des recettes complémentaires ajoutées à celles-ci peuvent certainement être envisagées (à aborder lors du dialogue compétitif) mais elles n'ont pas été intégrées dans ce catalogue déjà très complet.

f) Aspects financiers

i) TVA

L'infrastructure numérique de haut débit mise en place par le projet donne naissance à un service public de type industriel et commercial. De la sorte, en MOP, DSP et CP, les opérations sont soumises à la TVA de droit commun. Il n'y a donc pas de différence entre les montages au regard de la TVA pleinement récupérable. Cela justifie la présentation, dans cet avis et dans l'évaluation, des bilans en €HT.

ii) Données sur le financement

La simulation est réalisée dans l'hypothèse d'un montage de type société de projet (SPV). Le mode de financement du projet est pris en compte, en distinguant le recours à des emprunts bancaires à long terme (sur 20 ans) et le recours à des fonds propres. Le taux d'intérêt versé sur les emprunts bancaires à long terme dépend du ratio de fonds propres et des garanties offertes par le montage contractuel:

- 5 % en MOP (correspondant au taux d'actualisation utilisé dans le calcul des VAN) ;

- en CP
 - 80% par financement bancaire avec cession de créance acceptée. Le taux de 5,3 % inclut la marge (référence : swap Euribor 3 mois + spread de 0,3%).
 - 15% en dette projet, au taux de 6% marge incluse (référence swap Euribor 3 mois+ spread de 1%). Ces conditions reflètent le fait que les prêteurs ne disposent pas d'un recours direct sur la personne publique.
 - 5% en fonds propres rémunérés à 10% après IS. Ce niveau de fonds propres comme leur rémunération pourrait paraître un peu faible au regard des opérations analogues ayant fait l'objet d'évaluations.

- 6.3 % en DSP (financement corporate)

D'une façon générale, ces taux de financement, retenus avant les dernières turbulences sur les marchés financiers, ne reflètent plus nécessairement les conditions qui seraient applicables aujourd'hui, elles-mêmes marquées par une grande variabilité. Une mise à jour complète devra être effectuée au lancement du dialogue compétitif et à sa conclusion.

Les taux d'inflation pris en compte sont les suivants :

- en période de construction : 4%
- En période d'exploitation : 2%

g) Les bilans financiers

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

- i) En MOP + marchés de service
 - Recettes principales
 - Annuités d'emprunt
 - Coûts d'investissement
 - Dépenses d'exploitation - maintenance
 - GER
 - Avance de 10 M€

- ii) En MOP + affermage
 - Recettes principales

- Redevance d'utilisation des infrastructures
- Annuités d'emprunt
- Dépenses d'exploitation
- GER
- Avance de 10 M€

iii) En DSP

- Recettes principales
- Annuités d'emprunt
- Dépenses d'exploitation
- Fonds propres
- Subvention de 24,3M€ (HT)

iv) En CP :

- Recettes principales
- Coûts d'investissement (incluant la dimension financement)
- Coût d'exploitation (incluant le GER)
- Fonds propres
- avance ou non de 10 M€

h) Avant valorisation des risques

M€ HT sans risques (recettes incluses)	MOP(1) + marchés de service	MOP(2) + affermage	DSP (3)	CP (4)	CP (5)	Bilan	Bilan
						(4)-(1)	(3)-(1)
						En M€	En M€
Bilan non actualisé	9.00	- 31.50	- 24.39	7.80	0.90	- 1.20	
VAN	- 5.20	- 20.70	- 21.00	- 6.00	- 6.50	- 0.80	- 1.30

Source : CG 65

Les recettes arrivent plus tard dans la chronique et ont un effet atténué par l'actualisation. Cette raison explique le changement de signe entre le bilan non actualisé et la VAN (« + » pour bénéfice et «-» pour déficit) dans le cas du schéma MOP avec marchés de service et des schémas CP (4 : avec subvention de 10M€ ; 5 : sans subvention).

Le schéma MOP avec marchés de service est donc le schéma le plus avantageux pour la personne publique, ceci avant la prise en compte des risques. Le contrat de partenariat est plus cher de 0.8M€. Rappelons que ce résultat est obtenu en considérant que la personne publique est aussi performante que le cocontractant dans les phases construction et commercialisation et sans tenir compte des recettes complémentaires possibles en contrat de partenariat.

i) Après allocation des risques

M€ HT avec risques (et recettes incluses)	MOP(1) + marchés	MOP(2) + affermage	DSP (3)	CP (4)	CP (5)	(4)-(1)	(3)-(1)
						En M€	En M€
Bilan non actualisé	-40.80	-45.90	-37.02	-15.77	-22.73		
Bilan des VAN	-30.30	-28.50	-27.20	-18.04	-18.50	12.26	11.80

Source : CG 65

Le Département a présenté dans son évaluation préalable une matrice des risques chiffrée, très précise étant donné le niveau d'informations disponibles et les limites d'un tel exercice. Cette matrice fait apparaître la description du scénario central, et des scénarios alternatifs, pour lesquels la sévérité est systématiquement chiffrée en cas d'occurrence, avec une estimation de la probabilité de réalisation du risque. On peut constater que le contrat de partenariat devient le schéma optimal. Le creusement important constaté entre les schémas provient non seulement de la prise en compte des risques (<0) mais aussi de l'intégration des recettes (>0).

La valorisation de certains risques a étonné la MAPPP. Ainsi, en schéma MOP, un surcoût de 225% de la maintenance curative du fait d'une maintenance préventive insuffisante occasionne un surcoût de 5.3M€ tous les 7 ans. Mais en pratique, la réalisation de tests sur des valeurs significativement moindres ne change pas réellement le classement des schémas.

j) Test de basculement

En dégradant certains paramètres macro-économiques impactant la comparaison des différents schémas, il apparaît en général un basculement au profit de la DSP. Cependant, ces dégradations doivent être très importantes, ce qui indique la stabilité du schéma CP par rapport aux hypothèses prises.

Variation des paramètres du modèle économique	Basculement du schéma CP au profit d'un schéma meilleur
Baisse du chiffre d'affaire de 25% au bout de 10 ans	DSP concessive
Augmentation des charges d'investissement de 35% par rapport aux prévisions	DSP concessive
Augmentation des charges d'exploitation de 30% par rapport aux prévisions	DSP concessive
Augmentation des taux de financement privé de 2,5%	Pas de basculement

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 les seuls schémas alternatifs pertinents pour la réalisation du projet.

Cette analyse montre que sur la base d'hypothèses prudentes, voire conservatrices, le schéma « contrat de partenariat » est préférable aux deux schémas « MOP » et au schéma « DSP » en termes de coût global actualisé en prenant en compte l'incidence monétaire des risques.

On peut penser, par ailleurs, même si l'évaluation préalable ne s'étend pas sur ces aspects, que 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 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 Département au partenaire privé ;
- les modalités de prise en compte des évolutions du réseau en termes de renouvellement technologique et extension des services.

La Mission d'appui conseille également au Département de surveiller l'évolution de l'écart de taux entre financement privé et public pour s'assurer, avant la conclusion du contrat de partenariat, que le recours à cette formule contractuelle reste financièrement intéressant.

Sous réserve des quelques observations formulées ci-dessus, 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 Hautes-Pyrénées.

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



Noël de Saint Pulgent