

Paris, le 22 décembre 2008

**Avis n°2008-19 portant sur la réalisation d'une plate forme logistique
pour l'Assistance Publique - Hôpitaux de Marseille**

Préambule : cet avis est rendu en application des dispositions de l'article 2 de l'ordonnance du 17 juin 2004 modifiée par la loi du 28 juillet 2008 relative aux contrats de partenariat. Il ne préjuge pas de la soutenabilité budgétaire du projet par l'Assistance Publique - Hôpitaux de Marseille.

0 - Objet

L'Assistance Publique - Hôpitaux de Marseille (AP-HM) gère des services généraux et quatre sites hospitaliers : Hôpitaux de la Timone (adultes et enfants), Hôpital de la Conception, Hôpital Nord et Hôpitaux Sud (Sainte Marguerite et Salvator).

La production des services nécessaires au fonctionnement des sites hospitaliers (repas, blanchisserie, magasins, archivage, stérilisation) est disséminée et assurée dans des locaux et par des équipements dont la vétusté rend indispensable des investissements visant à assurer la continuité des prestations et la sécurité du personnel¹.

La plate-forme logistique, inscrite au Projet d'Etablissement 2004-2009 de l'AP-HM, assurera, à travers des schémas communs d'organisation et de système d'information, aux

¹ Les deux cuisines centrales, situées à l'Hôpital de la Conception et à l'Hôpital Nord, ne peuvent être restructurées, ce qui entraîne des conditions de travail dégradées et consommatrices en personnel ainsi que des repas peu diversifiés et produits à un coût bien supérieur à la moyenne nationale. Les équipements de la blanchisserie ont une capacité insuffisante, de sorte que l'AP-HM est obligée de recourir à un prestataire privé pour blanchir le linge de deux sites. Les magasins de l'Hôpital Nord et de la Conception sont aujourd'hui sous-dimensionnés, et il en est de même pour l'archivage médical et la stérilisation, cette dernière activité étant assurée en trois lieux différents.

quatre sites hospitaliers de l'AP-HM, le stockage, la préparation des repas, la blanchisserie, l'archivage central et la stérilisation, ces fonctions étant alimentées par une centrale d'énergie. Compte tenu de la taille des équipes qui travailleront sur le site, l'AP-HM a prévu la construction d'un restaurant et des capacités de stationnement suffisantes.

La plate-forme logistique constitue l'élément essentiel de l'organisation et de la gestion des Hôpitaux dans la mesure où elle garantira la fiabilité de la chaîne des approvisionnements et la qualité des prestations délivrées aux usagers. Cet outil permettra à l'AP-HM de réaliser d'importantes économies d'exploitation, tant en matière de personnel (mutualisation de certaines fonctions, refonte complète des relations et des interfaces entre les unités de production et les unités de soins, mise en place d'organisations du travail novatrices) que d'approvisionnement, grâce à des économies d'échelle et à l'accès à des filières moins coûteuses.

I - Analyse juridique

L'ordonnance n°2004-559 du 17 juin 2004 relative aux contrats de partenariat comporte un article 2 dont la rédaction a été modifiée comme suit par la loi n°2008-735 du 28 juillet 2008 :

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

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

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

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

Le motif de l'urgence n'a pas été évoqué par l'AP-HM, le projet ne lui paraissant pas présenter de caractère d'urgence au sens de la loi du 28 juillet 2008.

L'AP-HM a recouru au critère de complexité, notion transposée de la directive n°2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil européen du 31 mars 2004, relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services. Cette directive autorise 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 : « ...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.1 - La complexité du projet est d'abord organisationnelle

La complexité organisationnelle du projet de l'AP-HM est motivée par le caractère inédit d'une telle opération pour un établissement hospitalier qui tient à la fois à la dimension du projet et à son caractère multifonctionnel, les pôles logistiques développés dans le secteur hospitalier se caractérisant par une taille plus petite et par une fonction unique (cuisine, blanchisserie ou centrale énergétique par exemple). Or, il s'agit en l'espèce d'un projet de grande taille (investissement de plus de 50 M€ HT) et multifonctionnel (magasin, restauration, blanchisserie, archives, stérilisation, centrale énergie).

L'approvisionnement des quatre sites hospitaliers de l'AP-HM en repas, linge, instruments stérilisés, fournitures et dossiers médicaux, nécessite une conception optimisée en termes de mutualisation et de synergies afin que les segments de production, de distribution et de livraison aux unités consommatrices soient parfaitement coordonnés pour assurer la continuité du service public hospitalier et s'inscrire dans une perspective de développement durable.

I.2 - La complexité du projet est également technique

Le projet se heurte à de nombreuses difficultés techniques qui constituent autant de contraintes, le choix des équipements, des solutions techniques et des modes opératoires étant très large s'agissant des activités regroupées dans le pôle logistique.

I.2.1 L'exemple du segment de la production des repas, de leur distribution et de leur conservation

Pour ne retenir que le segment de la restauration, des options techniques très différentes et structurantes existent, la cuisson pouvant être réalisée sous valve ou à l'air, la remise en température des chariots pouvant être faite par voie thermique ou électrique, pour ne citer que deux solutions, et le mode de conservation pouvant avoir recours à la technologie embarquée ou pas.

De manière générale, les techniques connaissent des évolutions très rapides et des solutions innovantes apparaissent régulièrement sur le marché. Elles revêtent également des enjeux importants en matière de sécurité alimentaire (restauration), sanitaire (stérilisation) ou techniques (la blanchisserie est une installation classée).

Les options techniques qui seront retenues engageront l'AP-HM pour les trente années à venir, ce qui nécessite d'identifier les meilleures solutions au plan technique et économique afin de réaliser un outil performant.

1.2.2 La centrale énergie

La centrale énergie devra distribuer l'ensemble des énergies et fluides (production de vapeur/chaleur, groupes électrogènes, postes de transformateurs électriques, centrale de traitement d'eau, centrale de froid, production d'air comprimé,...) nécessaires au fonctionnement des activités de la plate forme logistique.

La centrale énergie constitue l'élément majeur de la complexité technique du projet. Cette complexité se traduit par :

- la définition des caractéristiques des énergies à produire pour répondre aux besoins de la plate forme tout en optimisant le dimensionnement de la centrale ;
- la cohérence et l'articulation, à long terme, entre les équipements et matériels retenus et la production d'énergie (mise à niveau des équipements, entretien ...) ;
- la recherche des énergies à la fois les moins onéreuses, déconnectées du marché des énergies fossiles, maîtrisables et présentant une sécurité d'approvisionnement ;
- la nécessité de produire une énergie de secours stockable afin de garantir la continuité du service ;
- le choix d'un mode de production d'énergie économe et respectueux de l'environnement notamment en termes de rejets dans l'atmosphère de gaz à effet de serre.

La diversité des solutions techniques actuellement offertes dans le domaine de la production et de la distribution d'énergie offre à l'AP-HM une palette de possibilités répondant différemment aux besoins quantitatifs et qualitatifs et aux contraintes du projet.

1.3 - La complexité du projet tient aussi aux aspects financiers

La complexité financière tient d'abord à l'ouverture du marché de l'énergie, qui rend nécessaire de prévoir au mieux et d'optimiser la fonction énergie, les prix de fourniture des énergies étant désormais dérégulés et susceptibles d'évoluer avec le marché des énergies fossiles. Cette activité s'étant professionnalisée, il est généralement admis pour les personnes publiques d'avoir recours à des spécialistes extérieurs pour limiter les risques correspondants.

Un autre élément de complexité financière, mais qui n'est pas évoqué par l'AP-HM, tient aux possibilités de valorisation annexes de l'énergie produite, le titulaire du contrat de partenariat pouvant revendre de l'énergie à des tiers, sous réserve bien entendu de la priorité réservée aux besoins du service public. Des valorisations annexes peuvent être également

recherchées en matière de restauration (établissements scolaires, maisons de retraites,...) ainsi qu'en matière de blanchisserie et de stérilisation auprès d'autres établissements de santé.

Au total, l'impossibilité de définir a priori les moyens les plus adéquats à mettre en œuvre pour répondre à ses besoins, d'évaluer les mérites comparés des différentes solutions et de les combiner font que l'AP-HM n'est pas en mesure de définir seule et à l'avance les moyens techniques permettant de satisfaire simultanément et de manière optimale à toutes ces contraintes.

Une discussion avec des professionnels dans le cadre d'un dialogue compétitif permettrait de définir la solution technico-économique pertinente permettant d'apporter la réponse la plus adéquate aux besoins et aux contraintes de l'AP-HM.

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

La Mission d'Appui valide en conséquence le choix de la complexité comme fondement juridique du recours au contrat de partenariat.

Le contrat de partenariat pourra donc être passé, comme le souhaite l'AP-HM, à l'issue d'un dialogue compétitif tel que défini à l'article 7 de l'ordonnance du 17 juin 2004.

II - Analyse comparative

II.1. Pertinence des schémas alternatifs présentés

Au terme d'une analyse juridico-économique, écartant des schémas n'offrant pas un cadre adapté au projet (délégation de service public, bail emphytéotique hospitalier dont l'objet immobilier n'est pas adapté au traitement d'une problématique de « process » industriel) et ne retenant pas le schéma « marché de conception-réalisation » qui ne permettrait pas de recourir au dialogue compétitif afin de pouvoir bénéficier de solutions techniques innovantes, deux schémas ont été retenus par l'AP-HM :

- une réalisation en marchés publics associant un marché de maîtrise d'œuvre (conception), un ou plusieurs marchés de travaux (construction), un ou plusieurs marchés de fourniture d'équipements, et un ou plusieurs marchés de maintenance et d'exploitation, dit « schéma de référence » ;
- une réalisation en contrat de partenariat permettant de confier à un partenaire privé une « mission globale » portant sur la conception et la construction des ouvrages, la fourniture des équipements, leur maintenance et exploitation, ainsi que sur le financement de l'ensemble des ouvrages et équipements de la plate forme logistique ;

Sachant que dans les deux schémas, l'exploitation du pôle logistique reste réalisée par le personnel de l'AP-HM.

La Mission d'Appui considère qu'il n'y avait pas lieu de retenir d'autres schémas dans le cadre de l'analyse comparative, les autres modes de réalisation n'étant pas éligibles pour des raisons juridiques ou technico-économiques.

II.2. Scénarios envisagés

L'AP-HM a retenu deux scénarios d'organisation de la plate forme logistique, sachant qu'elle sera située sur un terrain desservi par un réseau d'autoroutes permettant de livrer les sites hospitaliers dans de bonnes conditions.

Scénarios retenus dans les deux schémas

Fonctions	Scénario 1	Scénario 2
	Plate forme réunissant toutes les activités de production et de distribution/collecte sur un seul site, avec une plate forme de réception des livraisons sur chaque site hospitalier	Scénario 1 + existence de 4 unités relais de site pour la fonction restauration
Construction de l'ouvrage et de ses extérieurs	Prestataire extérieur	Prestataire extérieur
Fournitures des équipements pour les 5 fonctions principales et fonctions transversales	Prestataire extérieur	Prestataire extérieur
Prise en charge de la maintenance	Prestataire extérieur (bâtiments + équipements)	Prestataire extérieur (bâtiments + équipements)
Exploitation et maintenance de la centrale d'énergie	Prestataire extérieur	Prestataire extérieur
Exploitation des fonctions rassemblées sur la plate-forme logistique	AP- HM	AP- HM

Source : AP-HM

II.3 - Caractère pertinent des paramètres et hypothèses utilisés dans l'évaluation

II.3.1 Durée du contrat de partenariat

La durée du contrat de partenariat est fixée à 30 ans à la date de signature du contrat (décembre 2009).

La durée du contrat paraît un peu élevée pour ce type de projet centré sur un process de production/distribution d'énergie. La durée du contrat pourra donc être laissée ouverte dans l'AAPC et discutée lors du dialogue compétitif. Une même durée a été retenue conventionnellement pour le schéma MOP à fin de comparaison.

II.3.2 Délais de réalisation

Les délais estimés dans les deux schémas correspondent à un déroulement sans aléas majeurs. Ils ont été établis, d'une part, au vu de l'expérience acquise par l'assistant à la personne publique dans l'aide à la réalisation ou le suivi de procédures innovantes (contrat de partenariat, bail emphytéotique hospitalier) et, d'autre part, au vu de la pratique de l'AP-HM en matière de marchés publics.

Il a été considéré, en première approche, compte tenu de la nature de l'investissement, que les délais des travaux estimés (16 mois) s'appliquent aux deux scénarios.

Cependant, compte tenu des calendriers différents pour la procédure d'attribution (39 mois pour le schéma MOP et 33 mois dans le schéma CP), la mise en service des ouvrages interviendrait en juin 2012 dans le schéma MOP et en février 2012 dans le schéma CP, soit quatre mois plus tôt. Ceci doit permettre à l'AP-HM de limiter le décalage de temps

entre l'organisation des bâtiments hospitaliers, qui a été restructurée en fonction des futurs principes de fonctionnement des secteurs logistiques, et l'organisation des fonctions logistiques qui à ce jour sont inchangées, ce qui est une source de dysfonctionnements et de surcoûts.

Or, ces dysfonctionnements et surcoûts pourraient durer plus longtemps que prévu dans le schéma MOP dans la mesure où la procédure associée à ce schéma comporte certaines incertitudes susceptibles de perturber le bon déroulement du projet et de générer des dépassements de délais. En effet, il n'est pas tenu compte des risques de dépassement des délais liés à d'éventuels appels d'offres infructueux, et de la gestion délicate des interfaces entre les travaux réalisés par des entreprises indépendantes les unes des autres. Les délais nécessaires à la passation des marchés relatifs à la maintenance et à l'exploitation n'ont pas été pris en compte dans le schéma MOP dans la mesure où ils peuvent être conclus en temps masqué.

Dans le schéma CP, la durée du dialogue compétitif a été calculée sur la base d'une procédure comportant trois phases de dialogue, la durée de chaque phase ayant été estimée à trois mois (préparation de la proposition par les candidats, auditions et retours vers les candidats). La Mission d'appui considère que le phasage en trois tours se traduira par un délai prévu pour chaque phase du dialogue assez tendu, ce qui impliquera donc de la part de l'AP-HM une gestion rigoureuse du dialogue compétitif et une organisation adaptée.

La Mission d'appui observe que le calendrier établi est aujourd'hui dépassé s'agissant du schéma CP dans la mesure où la publication de l'AAPC était prévue en juin 2008. Cependant, l'écart constaté ne remet pas en cause le gain relatif de délai permis par le schéma CP sachant que le décalage impacte de manière équivalente les deux schémas.

II.3.3 Fiscalité / TVA

Les coûts prévisionnels figurant dans l'analyse comparative et les loyers sont exprimés hors taxes, ce qui du point de vue de l'AP-HM, ne permet pas de tenir compte dans la comparaison des deux schémas de l'impact différentiel de la TVA sur la composante « frais financiers » qui pénalise le schéma CP. Cependant, ce biais est faible dans la mesure où le différentiel de coûts de financement entre les deux schémas n'est que de 50 points de base². Il est rappelé que l'AP-HM ne dispose d'aucun droit à récupération de la TVA et que, contrairement aux collectivités locales, les établissements hospitaliers ne sont pas éligibles au fonds de compensation de la TVA.

La Mission d'appui considère que si la loi du 28 juillet 2008 prévoit désormais une comparaison des coûts globaux hors taxes, il convient cependant pour approcher au mieux les charges prévisionnelles induites et leur soutenabilité budgétaire au niveau de l'établissement, de compléter l'approche hors taxes par une approche toutes taxes comprises.

² Dans le schéma MOP, l'emprunt devant financer le coût des travaux comporte la TVA grevant le coût des travaux, alors que dans le schéma CP l'emprunt devant financer le coût des travaux porte sur le coût HT, la TVA grevant ensuite les loyers exprimés TTC.

Délais de réalisation

Schéma MOP	Calendrier	Schéma CP	
Consultation programmiste	Janvier 08	Envoi du rapport d'évaluation à la MAINH/MAPPP	Consultation APP
Etudes des offres	Février 08		
	Mars 08		
Choix programmiste	Avril 08	Information à l'ARH. Délibération du CA sur le programme d'investissement incluant l'évaluation préalable et l'avis de la MAPPP	Choix des APP
Elaboration du programme fonctionnel	Mai 08	Elaboration du programme fonctionnel + AAPC dialogue compétitif	
	Juin 08		
	Juillet 08		
	Août 08		
Consultation Concours de maîtrise d'œuvre Remises des offres Analyse des offres Avis du jury	Septembre 08	Choix des candidats admis	
	Octobre 08		
	Novembre 08		
	Décembre 08		
	Janvier 09		
Choix de la maîtrise d'œuvre par le PA + négociations mise au point esquisse + signature du marché MOE	Février 09	Séances de dialogue : 10 mois	
	Mars 09		
	Avril 09		
	Mai 09		
Etudes APS Validation APS Etudes APD Validation APD Dépôt du permis de construire Etudes projet Validation projet	Juin 09	Principe de partenariat organisationnel + Principe partenarial sommaire + Principe partenarial définitif	
	Juillet 09		
	Août 09		
	Septembre 09		
	Octobre 09		
	Novembre 09		
	Décembre 09		
	Janvier 10		
	Février 10		
	Mars 10		
Avril 10			
Consultation entreprises	Mai 10	Invitation à remettre les offres finales	
	Juin 10		
	Juillet 10		
	Août 10		
	Septembre 10		
	Octobre 10		
	Novembre 10		
Remise des offres des entreprises Analyse des offres Décision PA	Décembre 10	Remise des offres finales	
	Janvier 11		
	Février 11		
	Mars 11		
Signature marché de travaux	Avril 11	Travaux 16 mois (construction + mise en place des équipements)	
Travaux 16 mois (construction + mise en place des équipements)	Mai 11		
	Juin 11		
	Juillet 11		
	Août 11		
	Septembre 11		
	Octobre 11		
	Novembre 11		
	Décembre 11		
	Janvier 12		
	Février 12		
	Mars 12		
	Avril 12		
Entrée dans les lieux	Mai 12	Entrée dans les lieux	
	Juin 12		
55 MOIS	TOTAL EN MOIS	49 MOIS	

Source : AP-HM

II.3.4 - Coûts

Les coûts comprennent les coûts de développement, les coûts des travaux et des équipements, les honoraires, taxes et assurances, ainsi que les coûts d'exploitation, d'entretien et de renouvellement des ouvrages et des équipements.

II.3.4.1 - Les coûts de développement

Les coûts de développement comprennent les indemnités des candidats non retenus, les rémunérations des assistants à la personne publique, les frais de suivi et de contrôle en cours de projet, et des coûts divers (notamment de reprographie).

Le coût de développement du schéma CP est plus élevé de 39% par rapport à celui du schéma MOP, sachant que les coûts de développement sont identiques dans les deux scénarios pour un même schéma dans la mesure où ils sont supposés ne pas dépendre de la nature du projet.

Coûts de développement (K€ HT 2010)

Postes	Schéma MOP		Schéma CP		(CP - MOP) en %	
	Scénario 1	Scénario 2	Scénario 1	Scénario 2	Scénario 1	Scénario 2
Indemnisation	544,0	544,0	600,0	600,0	10,3%	10,3%
Programmistes / APP	209,1	209,1	663,8	663,8	217,4%	217,4%
MOA APHM	230,7	230,7	146,0	146,0	-36,7%	-36,7%
Divers	57,6	57,6	35,0	35,0	-39,3%	-39,3%
Total	1 041,5	1 041,5	1 444,8	1 444,8	38,7%	38,7%

Source : AP-HM et MAPPP

II.3.4.1.1 - Indemnités

Dans le schéma MOP, les indemnités versées aux candidats non retenus s'élèvent à 544 K€ HT pour quatre candidats indemnisés, soit 136 K€ par candidat, et à 600 K€ dans le schéma CP pour le même nombre de candidats indemnisés, soit 150K€ par candidat, le niveau de détails demandé dans ce schéma étant plus élevé.

La Mission d'appui estime que le montant des indemnités dans le schéma CP est élevé en raison, d'une part, du nombre assez important de phases lors du dialogue compétitif et, d'autre part, du nombre également significatif de candidats qui parviennent au stade de l'offre finale.

II.3.4.1.2 - Coûts de l'assistance à la personne publique

Dans le schéma MOP, le coût de l'assistance correspond aux frais du programmiste (50 K€ HT par fonction), tandis que dans le schéma CP ce coût comporte le coût du programmiste et les honoraires, liés à élaboration du rapport d'évaluation préalable et à l'assistance lors du dialogue compétitif et de la mise au point du contrat, dont le montant correspond à 1% du montant de l'investissement TTC.

Ces estimations n'appellent pas d'observation particulière de la Mission d'appui.

II.3.4.1.3 - Coûts de gestion et de suivi interne

Les coûts de gestion et de suivi interne de l'AP-HM sont estimés sur la base de 2 ETP durant trois ans dans le schéma MOP et de 2 ETP plus expérimentés durant deux ans dans le schéma CP.

La Mission d'appui prend acte des coûts estimés, mais observe que les coûts de la société de projet, dont le rapport d'évaluation ne précise pas la création, et qui seront mis à la charge de l'AP-HM, n'ont pas été pris en compte.

II.3.4.2 - Les coûts des travaux et des équipements

Dans le schéma CP, le titulaire du contrat étant en charge à la fois de la conception et de la réalisation des ouvrages ainsi que des prestations d'entretien, de maintenance et de renouvellement, il lui est donc loisible d'opter en faveur de matériaux et d'équipements de qualité et de durabilité élevées souvent plus coûteux, ceci pour obtenir des économies sur les postes d'entretien, de maintenance et de renouvellement et pour mettre en œuvre une recherche d'optimum technico-économique. C'est la raison pour laquelle il a été retenu une hypothèse de majoration du coût des travaux de construction et des équipements de 5%, par rapport aux coûts correspondants du schéma MOP dont l'efficacité est moindre en raison du fait qu'il suppose la passation de différents marchés successifs durant la période d'exploitation des ouvrages.

Le coût des travaux et des équipements du scénario 1, estimé à 48,68 M€ HT dans le schéma MOP, est donc porté à 51,11 M€ HT dans le schéma CP, sachant que le coût du système informatique, évalué à 0,53 M€ HT dans les deux schémas, s'ajoute aux coûts de construction et d'équipement. Au total, le coût du schéma CP est supérieur de 4,94% à celui du schéma MOP (51,68 M€ HT contre 49,24 M€ HT).

Coûts des travaux et des équipements dans le scénario 1 (K€ HT 2010)

Postes	Stérilisation	Blanchisserie	Cuisine	Magasin	Archives	Commun	Schéma MOP	Schéma CP	(CP - MOP) en %
Bâti	6 289	10 565	6 035	2 560	5 095	3 861	34 405	36 125	5,00%
Equipements/ process	2 569	5 841	3 723	166	800	1 174	14 274	14 987	5,00%
Système informatique	192	170	0	0	0	200	563	563	0,00%
Total	9 050	16 577	9 758	2 726	5 895	5 235	49 241	51 675	4,94%

Source : AP-HM et MAPPP

Les coûts des travaux et des équipements dans le scénario 2, avant majoration de 5% dans le schéma CP, ne diffèrent que par les coûts associés aux travaux de réhabilitation et de réaménagement des sites relais pour l'activité de restauration dans les quatre sites hospitaliers (9,76 M€ HT dans le scénario 1 et 12,83 M€ HT dans le scénario 2, soit un coût supérieur de 31,5%). Au total, le coût du schéma CP ressort à 54,90 M€ HT contre 52,32 M€ HT, soit 4,95% de plus.

Les coûts des travaux évoluent dans le temps au taux annuel de 5%, qui est proche de l'évolution constatée ces derniers mois (+4,9% du 1^{er} janvier au 31 août 2008). Cependant, le

ralentissement prévu de l'activité du BTP devrait se traduire par une moindre progression de l'indice BT01 à l'avenir.

Coûts des travaux et des équipements dans le scénario 2 (K€ HT 2010)

Postes	Cuisine	Autres	TOTAL	Schéma MOP	Schéma CP	(CP - MOP) en %
Bâtis	8 634	28 370	37 004	37 004	38 854	5,00%
Equipements/ process	4 200	10 550	14 750	14 750	15 488	5,00%
Système informatique	0	563	563	563	563	0,00%
Total	12 834	39 483	52 317	52 317	54 905	4,95%

Source : AP-HM et MAPPP

La Mission d'appui observe que le poste « Commun » comprend l'ensemble des activités transversales et/ou communes incluant notamment les vestiaires, la restauration du personnel, les locaux de sécurité et de maintenance, ainsi que la centrale énergie³. Elle prend acte des montants estimés par le consultant spécialisé qui se fondent sur les coûts réels des travaux réalisés sur certaines activités de plate-forme, sur les coûts résultant des études de la MAINH, et sur ceux issus d'une base de données qu'il a établie au vu des opérations réalisées au cours des deux dernières années.

La Mission d'appui valide le raisonnement qui conduit à majorer de 5% le coût de construction et d'équipement dans le schéma CP pour les deux scénarios. Elle recommande à l'AP-HM de s'assurer de la validité des chiffrages effectués, notamment au regard des études qu'elle aurait réalisées depuis pour affiner ses besoins, ceci afin de pouvoir aborder le dialogue compétitif dans les meilleures conditions.

II.3.4.3 - Honoraires, taxes et assurances

Le total des honoraires, des taxes et des assurances s'élève à 6,11 M€ pour le schéma MOP et à 5,28 M€ pour le schéma CP dans le scénario 1, soit -13,4% en faveur du schéma CP et cela malgré la majoration de 5% des coûts des travaux et d'équipement. En effet, le coût de la maîtrise d'œuvre dans le schéma CP a été supposé moindre que dans le schéma MOP (7% du coût des travaux bâtis au lieu de 10%).

La Mission d'appui constate que les pourcentages retenus et appliqués aux coûts HT des travaux bâtis (0,4% pour le CSSI⁴, 1,2% pour le contrôleur technique, 0,6% pour le CSPS⁵ et 1,20% pour la conduite des travaux) ont été considérés comme identiques dans les deux schémas ce qui globalement n'est pas à l'avantage du schéma CP.

La Mission d'appui constate également que les taxes locales d'urbanisme⁶ et de publicité foncière ont été prises en compte dans les deux schémas, alors que les constructions effectuées par la personne publique pour son compte en sont exonérées (art. 1585c 1° du Code

³ Le coût de la centrale énergie a été estimé à 800 K€ HT 2010, sachant que la centrale devra présenter une puissance de 3 000 kW, comporter un secours et s'étendre sur une surface de 120 m² SU.

⁴ Coordination des systèmes de sécurité incendie.

⁵ Coordination pour la sécurité et la prévention de la santé

⁶ Taxe Locale d'Equipement, Taxe Complémentaire à la Taxe locale d'Equipement, Taxe Départementale pour le financement des Dépenses de Conseils d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement, Taxe Départementale des Espaces Naturels et Sensibles, Redevance archéologie, Taxe pour Publicité Foncière, salaire du conservateur des hypothèques.

général des impôts), et que la loi du 28 juillet 2008 a supprimé l'assujettissement du contrat de partenariat à ces taxes (ou aligné ces taxes sur le droit fixe payé en maîtrise d'ouvrage publique). Mais il vrai que les chiffrages ont été effectués peu après le vote de la loi et qu'ils n'ont pas d'impact différentiel sur la comparaison entre les deux schémas.

Montants des honoraires, des taxes et des assurances dans le scénario 1 (K€ 2010)

Postes	Stérilisation	Blanchisserie	Cuisine	Magasin	Archives	Commun	Schéma MOP	Schéma CP	(CP - MOP) en %
Maîtrise d'œuvre	628,9	1 056,5	603,5	256,0	509,5	386,1	3 440,5	2 528,7	-26,50%
Honoraires	213,8	359,2	205,2	87,0	173,2	131,3	1 169,8	1 228,2	5,00%
CSSI	25,2	42,3	24,1	10,2	20,4	15,4	137,6	144,5	5,00%
CT	75,5	126,8	72,4	30,7	61,1	46,3	412,9	433,5	5,00%
CSPS	37,7	63,4	36,2	15,4	30,6	23,2	206,4	216,7	5,00%
Conduite projet	75,5	126,8	72,4	30,7	61,1	46,3	412,9	433,5	5,00%
Assurances	90,5	165,8	97,6	27,3	59,0	52,3	492,4	516,8	4,94%
Taxes	-	-	-	-	-	1 008,9	1 008,9	1 008,9	0,00%
Total	933,2	1 581,5	906,3	370,3	741,7	1 578,6	6 111,5	5 282,6	-13,56%

Source : AP-HM et MAPPP

Dans le scénario 2, les coûts ne diffèrent qu'en raison des travaux de réhabilitation et de réaménagement des sites relais pour l'activité de restauration dans les quatre sites hospitaliers.

Montants des honoraires, des taxes et des assurances dans le scénario 2 (K€ 2010)

Postes	Cuisine	Autres	TOTAL	Schéma MOP	Schéma CP	(CP - MOP) en %
Maîtrise d'œuvre	863,4	2 837,0	3 700,4	3 700,4	2 719,8	-26,50%
Honoraires	293,6	964,6	1 258,1	1 258,1	1 321,0	5,00%
CSSI	34,5	113,5	148,0	148,0	155,4	5,00%
CT	103,6	340,4	444,0	444,0	466,3	5,00%
CSPS	51,8	170,2	222,0	222,0	233,1	5,00%
Conduite projet	103,6	340,4	444,0	444,0	466,3	5,00%
Assurances	128,3	394,8	523,2	523,2	549,0	4,95%
Taxes	0,0	1 045,9	1 045,9	1 045,9	1 045,9	0,00%
Total	1 285,3	5 242,3	6 527,6	6 527,6	5 635,8	-13,66%

Source : AP-HM et MAPPP

II.3.4.4 - Les coûts d'exploitation et d'entretien

Les estimations des coûts d'exploitation et d'entretien se fondent sur les coûts constatés par l'AP-HM dans le cadre des marchés publics passés, des coûts issus de la base de données de la MAINH, et des coûts résultant de la base de données de l'assistant à personne publique.

Les coûts d'exploitation et d'entretien dans le schéma CP sont supposés être 10% plus faibles que ceux du schéma MOP. Deux raisons principales sont avancées pour justifier ces écarts de coûts. La première tient au fait que le partenaire privé ayant surinvesti de 5% dans les travaux et les équipements il va pouvoir réaliser des gains de productivité supérieurs à ceux que lui aurait permis la seule globalisation du marché sans surinvestissement. La seconde raison tient au fait que le partenaire privé a une capacité de négociation vis-à-vis de

ses fournisseurs plus élevée que celle des services de l'AP-HM, contraints par les marchés publics et leur renouvellement régulier, qui constituent par ailleurs une procédure coûteuse.

Coûts annuels d'exploitation et d'entretien dans le scénario 1 (K€ 2010)

Postes	Stérilisation	Blanchisserie	Cuisine	Magasin	Archives	Commun	Schéma MOP	Schéma CP	(CP - MOP) en %
Fluides	250,0	261,6	61,3	37,4	74,4	31,0	715,7	644,2	-10,00%
Fonctionnement									
Assurances									
Gardiennage						300,1	300,1	270,1	-10,00%
Exploitation annuelle	250,0	261,6	61,3	37,4	74,4	331,2	1 015,9	914,3	-10,00%
Nettoyage	37,7	63,4	51,2	31,6	62,9	26,2	273,0	245,7	-10,00%
Bâti + locaux techniques	125,8	211,3	170,6	105,3	209,6	87,4	910,0	819,0	-10,00%
Equipements	371,1	526,7	797,6	30,0	30,0	34,6	1 790,0	1 611,0	-10,00%
Entretien annuel	496,8	738,0	968,2	135,3	239,6	122,0	2 700,0	2 430,0	-10,00%
Total	784,6	1 063,0	1 080,7	204,3	376,9	479,3	3 988,8	3 589,9	-10,00%

Source : AP-HM et MAPPP

Le coût annuel de maintenance de la centrale d'énergie est estimé à 34,59 K€ HT 2010.

Les coûts annuels d'exploitation et d'entretien évoluent dans le temps au taux de 1,6% par an, ce qui est faible, ce taux ne pouvant raisonnablement pas être inférieur à celui de l'inflation.

Dans le scénario 2, les coûts ne diffèrent qu'en raison des coûts associés aux sites relais pour l'activité de restauration dans les quatre sites hospitaliers ainsi qu'à des coûts de gardiennage supérieurs de 5,8%.

Coûts annuels d'exploitation et d'entretien dans le scénario 2 (K€ 2010)

Postes	Cuisine	Autres	TOTAL	Schéma MOP	Schéma CP	(CP-MOP) en %
Fluides	61,3	654,4	715,7	715,7	644,2	-10,00%
Fonctionnement						
Assurances						
Gardiennage		317,6	317,6	317,6	285,8	-10,00%
Exploitation annuelle	61,3	972,0	1 033,3	1 033,3	930,0	-10,00%
Nettoyage	73,2	221,8	295,0	295,0	265,5	-10,00%
Bâti + locaux techniques	244,0	739,4	983,4	983,4	885,1	-10,00%
Equipements	890,9	992,4	1 883,3	1 883,3	1 695,0	-10,00%
Entretien annuel	1 134,9	1 731,8	2 866,7	2 866,7	2 580,0	-10,00%
Total	1 269,5	2 925,6	4 195,1	4 195,1	3 775,6	-10,00%

Source : AP-HM et MAPPP

La Mission d'appui valide le raisonnement qui conduit à minorer le coût annuel d'exploitation et d'entretien de 10% dans le schéma CP pour les deux scénarios, et prend acte des chiffrages retenus.

II.3.4.5 - Les coûts de gros entretien et de renouvellement

Les coûts de gros entretien et de renouvellement du bâti et des équipements, qui n'interviennent qu'une fois durant la phase d'exploitation, sont supposés plus faibles dans le schéma CP (-5,5%) que dans le schéma MOP en raison du surcoût initial de 5%.

Coûts de gros entretien et de renouvellement (K€ 2010)

Schéma	Scénario 1			Scénario 2		
	Schéma		CP - MOP	Schéma		CP - MOP
	MOP	CP		MOP	CP	
Bâti	458,0	432,8	-5,5%	492,6	465,5	-5,5%
Equipements	1 023,9	967,6	-5,5%	1 058,1	999,9	-5,5%
Total	1 481,8	1 400,3	-5,5%	1 550,6	1 465,3	-5,5%

Source : AP-HM et MAPPP

La Mission d'appui valide le raisonnement qui conduit à minorer le coût de gros entretien et de renouvellement de 5,5% dans le schéma CP pour les deux scénarios et prend acte des chiffrages retenus.

II.3.5 - Recettes annexes

Aucune estimation, même approximative, des recettes provenant de la vente d'énergie, de la restauration, de la blanchisserie et de la stérilisation, et qui viendraient en déduction du loyer que l'AP-HM devra verser au partenaire privé, n'a été effectuée.

Les recettes annexes devront faire l'objet d'un examen particulier lors du dialogue compétitif et cela d'autant plus qu'elles constituent un des éléments clés de la complexité financière du projet.

II.3.6 - Hypothèses de financement

Dans le schéma CP, la création d'une société de projet, pourtant nécessaire, n'est pas précisée. Pour autant, c'est un montage en financement de projet qui semble avoir été retenu avec la structuration affichée 20% de fonds propres / 80% de dette.

Hypothèses de financement dans les deux schémas

Postes de coûts	Schéma de référence	Schéma « contrat de partenariat »
Création d'une société de projet	-	?
Financement sur fonds propres	-	oui
% du montant à financer sur fonds propres	0%	20%
Objectif de TRI avant IS sur les fonds propres	-	10%
Par emprunt bancaire dans la dette totale en risque projet	-	36%
Indice emprunt	OAT 30 ans	OAT 30 ans
Valeur	4,5%	4,5%
Marge bancaire et marge de swap	0%	0,5%
Taux d'emprunt	4,5%	5,0%
Part emprunt bancaire assortie d'une cession de créance (après livraison)	-	64%
Indice emprunt	-	OAT 30 ans
Valeur	-	4,50%
Marge bancaire et marge de swap	-	0,20%
Taux d'emprunt	-	4,70%

Source : AP-HM et MAPPP

La Mission d'appui observe que la part de l'emprunt bancaire assortie d'une cession de créances aurait pu être portée au maximum autorisé par la loi du 28 juillet 2008, soit à 80% du montant total à financer, ce qui aurait atténué les coûts de financement dans le schéma CP. Mais il est vrai que les chiffrages ont été effectués peu après le vote de la loi.

Les hypothèses financières n'auraient pas appelé d'autre observation particulière de la Mission d'appui à la date à laquelle elles ont été établies. Mais les marges bancaires retenues lors de l'élaboration de l'évaluation préalable sont aujourd'hui largement dépassées et l'AP-HM doit s'attendre, dans l'état actuel du marché, à ce que les offres des candidats se fondent sur des valeurs plus élevées, sachant que le durcissement observé des conditions de financement impacte plus particulièrement la marge prélevée dans le montage en financement privé (schéma CP)⁷. Il n'est pas possible de faire, dans les circonstances présentes, de prévision fiable sur les taux qui seront pratiqués en décembre 2009 lorsque l'AP-HM devrait être en mesure de signer le contrat de partenariat si le planning prévisionnel est respecté. Aussi, l'AP-HM devra-t-elle, à ce moment là, mesurer les écarts entre financements privé et public pour s'assurer que le contrat de partenariat reste financièrement intéressant.

II.3 - L'analyse comparative

II.3.1 - Résultat de l'analyse

Les résultats de l'analyse comparative en termes de coût global actualisé (valeur actuelle nette), au taux de la ressource financière publique (4,5%), indiquent que le schéma CP est moins intéressant que le schéma MOP (+5,3% dans les deux scénarios).

**Coût global actualisé (valeur actuelle nette)
avant prise en compte monétaire des risques (en M€ 2010 HT)**

Scénario	Schéma		(CP-MOP)	
	MOP	CP	Montant	%
1	163,1	171,7	8,6	5,3
2	177,3	186,7	9,4	5,3

Source : AP-HM et MAPPP

La Mission d'appui observe que tous les montants intervenant dans le calcul des coûts globaux actualisés ont été estimés en euros 2010 et que l'actualisation a été faite à l'année 2010, alors qu'il aurait été plus pertinent d'estimer les coûts en euros 2008 et d'actualiser les flux à cette année.

La Mission d'appui constate que le calage de la mise en service des ouvrages dans le schéma CP sur celle du schéma MOP n'a pas été effectué, de sorte que le schéma CP est pénalisé par l'actualisation qui défavorise le schéma dont la réalisation est plus rapide (la mise en service intervient quatre mois plus tôt dans le schéma CP).

⁷ On peut par ailleurs s'interroger sur la capacité de l'AP-HM à emprunter aux mêmes conditions que l'Etat français (taux OAT sans marge).

II.3.2 - Pertinence de l'allocation des risques

La Mission d'appui regrette que l'approche qualitative du risque, basée sur une matrice des risques, n'ait pas été réalisée. En effet, cette matrice aurait fait apparaître que les principaux risques, qui devraient être totalement ou partiellement assumés par l'AP-HM dans le schéma MOP, sont transférés au partenaire privé dans le schéma CP. Il en est ainsi, en particulier, du risque de retard dans la construction et du risque de surcoût durant les phases de construction et d'exploitation.

La méthode quantitative, fondée sur une approche en « valeur moyenne » dite de « criticité » (produit de la probabilité d'occurrence du surcoût par le montant du coût concerné), est simple, mais acceptable, la taille du projet ne justifiant pas l'emploi d'une méthode probabiliste plus sophistiquée ayant recours à des lois de distribution des risques.

Le choix des risques et les hypothèses retenues en matière de probabilités de surcoûts et de dépassement des délais dans les deux schémas, fondés sur l'expérience du consultant, conduisent à rendre plus intéressant le schéma CP, sachant que les hypothèses retenues ne sont pas favorables au schéma CP.

**Coût global actualisé (valeur actuelle nette)
après prise en compte monétaire des risques (en M€ 2010 HT)**

Scénario	Schéma		(CP-MOP)	
	MOP	CP	Montant	%
1	175,7	171,4	-4,3	-2,5
2	185,6	181,0	-4,6	-2,6

Source : AP-HM et MAPPP

Les tests de basculement effectués montrent que l'avantage du schéma CP est assez robuste dans la mesure où il faudrait que le coût de construction augmente de 5,6%, ou que le coût d'exploitation-entretien augmente de 6,6%, toutes choses étant égales par ailleurs, dans le schéma CP pour que ce schéma cesse d'être avantageux par rapport au schéma MOP.

Le risque de dérapage des délais dans le schéma MOP a été estimé à 7 mois et les conséquences en termes financiers ont été prises en compte dans les calculs.

Outre les aspects quantitatifs et monétaires, le gain de 4 mois dans la livraison (avant dérapage éventuel des délais), la contractualisation des engagements de performance et leur traduction financière dans la modulation de la rémunération du partenaire privé renforcent l'intérêt du schéma CP.

III - 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, qui a été globalement menée de façon appropriée, met en évidence un léger avantage du schéma « contrat de partenariat » sur le schéma de référence (maîtrise d'ouvrage publique) en termes de coût global actualisé hors taxes après prise en compte monétaire des risques.

Par ailleurs, les critères qualitatifs, tels que la contractualisation des engagements de performance du partenaire privé ou les délais plus serrés et moins sujets à dérive, conduisent à renforcer l'intérêt du contrat de partenariat et à donner une plus forte assurance à l'AP-HM de limiter les dysfonctionnements et les surcoûts générés par le décalage de temps entre l'organisation des bâtiments hospitaliers, qui a été restructurée en fonction des futurs principes de fonctionnement des secteurs logistiques, et celle des fonctions logistiques qui à ce jour sont inchangées.

En tout état de cause, la Mission d'Appui :

- **recommande de s'assurer de la validité des chiffrages effectués en matière de coûts des travaux et d'équipements au regard des études qui auraient été réalisées depuis pour affiner les besoins, ceci afin de pouvoir aborder le dialogue compétitif dans les meilleures conditions ;**
- **recommande qu'une attention toute particulière soit portée avant et durant le dialogue compétitif à la possibilité de réaliser des recettes annexes provenant de la vente d'énergie, de la restauration, de la blanchisserie et de la stérilisation ;**
- **conseille de surveiller l'évolution de l'écart de taux entre financements privé et public pour s'assurer, avant la conclusion du contrat de partenariat, que le recours à cette formule contractuelle reste financièrement intéressant.**

Sous les réserves exprimées ci-dessus, la Mission d'Appui à la Réalisation des Contrats de Partenariat émet un avis favorable au choix du contrat de partenariat pour réaliser la plate-forme logistique de l'AP-HM.

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



Noël de Saint Pulgent