

Paris, le 7 septembre 2009

Avis n°2009-19 sur le projet « éclairage public et signalisation tricolore » de la ville d'Aix les Bains

Préambule : cet avis est rendu en application des dispositions de l'article L1414-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) modifié par la loi du 28 juillet 2008, et au vu des seules exigences fixées par cet article.

A. Objet

La Ville d'Aix-les-Bains (la « Ville »), d'une superficie de 12,6 km², compte 28 000 habitants. Elle est aujourd'hui confrontée à d'importants problèmes d'éclairage public qui nuisent au confort et à la sécurité des habitants, ainsi qu'à l'efficacité de la gestion de la consommation énergétique. Un état des lieux des installations d'éclairage électrique met en avant deux points essentiels :

- la vétusté des installations d'éclairage : d'une part, 60% des luminaires existants sont de conception ancienne, dont 35% ne sont plus proposés à la vente, et, d'autre part, 60% des armoires électriques ne sont pas en conformité avec les dernières normes de sécurité. Ces difficultés ont pour première conséquence que ces installations nécessitent de nombreuses opérations de maintenance et ont un rapport (flux lumineux utile) / (énergie électrique consommée) faible par rapport à du matériel de conception récente, ce qui génère des coûts de fonctionnement élevés.
- Les performances et la qualité esthétique sont à améliorer : le mobilier d'éclairage est très disparate et peu adapté aux voies à éclairer dans certains quartiers. En conséquence, l'éclairage public existant ne permet pas de répondre aux exigences de sécurité routière, de hiérarchisation des voies, de structuration des différents quartiers, de mise en valeur et de maîtrise des dépenses de la Ville.

Le parc d'éclairage public est donc en mauvais état et appelle une politique d'optimisation et de mise en sécurité des installations. C'est aussi l'occasion pour la Ville de

renforcer sa politique en matière de développement durable au travers d'un engagement volontariste tenant à la réduction des consommations énergétiques en général.

La Ville envisage donc de confier à un prestataire extérieur, une mission globale, incluant la conception, la réalisation, l'exploitation, la gestion et le renouvellement des installations nécessaires à la mise en lumière et au fonctionnement de l'éclairage public de la Ville. En outre, ces prestations doivent permettre d'atteindre les objectifs suivants :

- la sécurité des personnels et du public, laquelle passe nécessairement par la mise en conformité avec les normes en vigueur et le maintien de la sécurité tout au long de la durée du contrat ;
- la réalisation d'économies d'énergie et la maîtrise des dépenses devant permettre la diminution des coûts de fonctionnement et une amélioration de l'efficacité énergétique ;
- l'amélioration des performances photométriques en vue d'optimiser l'efficacité lumineuse des sources et d'améliorer ainsi la sécurité routière ;
- l'amélioration rapide de la mise en valeur du patrimoine ;
- l'enfouissement d'un certain nombre de réseaux ;
- l'optimisation de la gestion des ouvrages.

Le périmètre considéré dans ce projet est la rénovation et l'exploitation dans les domaines suivants :

- ❖ éclairage public ;
- ❖ signalisation lumineuse tricolore ;
- ❖ éclairage sportif extérieur (hors armoires d'alimentation) ;
- ❖ illuminations festives et mise en lumière de l'architecture de la Ville ;
- ❖ enfouissement partiel du réseau ;
- ❖ gestion de l'énergie nécessaire à ce réseau ainsi que l'optimisation de sa consommation.

Remarques de la MAPPP : pour cette évaluation préalable, la ville d'Aix les Bains s'est appuyée sur un diagnostic de son patrimoine « éclairage public » réalisé en 2006. Celui-ci est donc déjà relativement ancien. La MAPPP insiste sur la nécessité de mettre à disposition des candidats l'information la plus exhaustive possible sur les données patrimoniales du réseau), ceci pour les raisons suivantes :

- *éviter une surévaluation du risque en regard de la connaissance de la vétusté de l'existant*
- *éviter une distorsion de concurrence (à l'avantage des prestataires connaissant le réseau et qui souhaiteraient candidater)*
- *permettre de définir précisément un « état initial » du projet servant de base aux évaluations successives durant la vie du contrat*

La MAPPP s'étonne par ailleurs que les armoires d'alimentation de l'éclairage sportif extérieur ne soient pas dans le périmètre.

L'évaluation préalable ne mentionne pas si les parties du réseau d'éclairage et de signalisation situées sur les emprises départementales de la Ville sont incluses dans le

périmètre. La MAPPPréconise qu'elles le soient afin d'élargir au maximum la mutualisation et d'éviter la juxtaposition de prestataires et l'hétérogénéité du parc, l'impact financier étant traité par les subventions afférentes attribuées par le Conseil général.

B. Analyse juridique

I) Rappel préliminaire

L'article 14 de l'ordonnance n°2004-559 du 17 juin 2004 a créé dans le CGCT un chapitre IV intitulé «*Les contrats de partenariat*» comportant un article L 1414-2 ainsi rédigé, après qu'il ait été modifié 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 ».

II) Critère de l'urgence

La condition d'urgence a été redéfinie par la loi n°2008-735 du 28 juillet 2008 qui a modifié l'article L1414-2 du CGCT. Dorénavant, 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 ».

L'urgence permet d'accélérer la réalisation d'investissements dont le retard nuirait à l'intérêt public. En l'occurrence, 60% des armoires électriques ne sont pas conformes aux dernières normes de sécurité, notamment à la norme NF 17200 qui est obligatoire pour les installations neuves. 35% desdites armoires sont équipés de matériels vétustes. Il s'ensuit que les installations alimentées depuis ces dernières ne sont pas aux normes et présentent un

caractère dangereux, notamment en raison de la présence de pièces nues sous tension sur les équipements électriques des armoires.

Par ailleurs, le mode d'éclairage, dans de nombreux quartiers, n'est pas adapté aux besoins de luminosité des voies, ce qui peut s'avérer dangereux au regard de la sécurité routière.

Ces dysfonctionnements attestent donc du caractère obsolète des installations actuelles qui conduisent tant à des risques électriques importants qu'à une utilisation non rationnelle de l'énergie (du fait de matériels vétustes et inadaptés) ou encore à des dépenses inutiles de maintenance et d'entretien des installations. Il est donc permis d'identifier en l'espèce une liste d'éléments objectifs démontrant la dangerosité de la situation actuelle pour la sécurité publique ainsi que le gaspillage énergétique et, par conséquent, l'intérêt à retenir une forme de contractualisation avec le privé permettant d'y remédier au plus vite.

Le recours au contrat de partenariat pourrait donc semble-t-il être justifié par le critère d'urgence. Cependant, la Ville a préféré invoquer le critère de complexité du projet.

III) Critère de complexité

L'article L1414-2 II du CGCT autorise le recours au contrat de partenariat lorsque « 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 »

La Ville considère que, compte tenu de la complexité des objectifs à atteindre, lesquels exigent la réunion de compétences spécifiques, elle n'est pas en mesure de définir seule les modalités techniques et financières du projet envisagé.

La complexité technique

La Ville considère que la complexité du projet résulte de son impossibilité à définir seule les moyens techniques du projet, en se fondant notamment sur le caractère hautement spécialisé des compétences nécessaires à la bonne réalisation des prestations et, en conséquence, sur la multiplicité des prestataires et des marchés à passer si le projet était réalisé conformément au Code des marchés publics. D'autres difficultés sont évoquées par la collectivité, telles que les contraintes techniques de réalisation et de temps, sa difficulté à élaborer un cahier des charges précis dans lequel serait décrit préalablement l'organisation économique du contrat. Enfin, compte tenu des objectifs d'efficacité énergétique, la Ville justifie la complexité du projet par le recours à des technologies nouvelles et innovantes dont elle n'a pas connaissance et qu'elle ne peut donc pas figer dans un cadre strict.

Par ailleurs, la Ville, qui assure aujourd'hui le service d'éclairage public dans le cadre d'une régie, ne souhaite plus assumer une responsabilité opérationnelle dans ce domaine.

La complexité financière

La complexité financière renvoie à l'incapacité de la Ville, d'une part, à planifier financièrement de façon optimale dans un contexte budgétaire difficile un programme d'investissement auquel s'ajoutent les maintenances curatives urgentes et, d'autre part, à assurer une gestion vertueuse des dépenses d'énergie inhérentes au fonctionnement du réseau.

Remarques de la MAPPP : La MAPPP constate que l'offre technique en matière d'éclairage public s'est considérablement développée et diversifiée¹ au cours des années récentes, complexifiant ainsi les choix à faire pour des communes telles qu' Aix les Bains. Il en résulte qu'au cas d'espèce la commune n'a pas la compétence nécessaire pour déterminer seule, à l'avance et de manière optimale les solutions répondant aux besoins qu'elle a définis.

Quant aux arguments avancés pour justifier la complexité financière, si la MAPPP y adhère, elle souligne toutefois que le cocontractant ne peut être responsabilisé sur le coût intrinsèque de l'énergie mais sur le volume consommé.

Enfin, un élément non mentionné pouvant consolider la notion de complexité financière et apporter des arguments pour la reconnaissance d'une complexité juridique est la possibilité de recettes complémentaires évoquée dans l'évaluation préalable.

Les arguments précédents étant jugés suffisamment pertinents par la Ville, celle-ci n'a pas estimé nécessaire d'invoquer le troisième critère, à savoir le bilan économique, qui s'avère positif, comme le démontrera l'évaluation préalable.

Ainsi, le projet soumis à la MAPPP paraît-il bien présenter le caractère de complexité tel que l'exige l'article L1414-2 du CGCT portant sur les contrats de partenariat. Dès lors, on pourra engager un dialogue compétitif après avoir lancé une procédure d'appel à concurrence (article L1414-5 du CGCT).

C. Analyse comparative

1) Examen des solutions alternatives

La Ville a procédé à une analyse comparative des solutions alternatives au contrat de partenariat, laquelle l'a conduit à écarter le bail emphytéotique administratif (BEA) et la

¹Exemples: modulation spatiale et temporelle de l'éclairage, bornes WiFi ou prises pour caméras dans les supports des points lumineux, dispositifs de supervision automatique centralisée, a fortiori dans le périmètre qui inclut la reprise et l'intégration d'un réseau de vidéosurveillance existant.

délégation de service public (DSP), ces derniers n'offrant pas un cadre juridique adapté au projet envisagé.

1) LES MONTAGES CONTRACTUELS EXCLUS :

➤ le Bail Emphytéotique Administratif (BEA)

La Municipalité a écarté le BEA en se fondant essentiellement sur deux considérations.

La première tient à l'interdiction de conclure un tel bail sur des dépendances domaniales incluses dans le champ d'application des contraventions de voirie, alors même que les prestations envisagées porteront sur des lampadaires implantés sur ces dépendances domaniales.

La seconde considération porte sur le caractère diffus et évolutif du réseau d'éclairage public objet du projet, lequel ne correspondrait pas aux prestations réalisées au titre d'un BEA, ces dernières devant être relativement bien définies. La Commune précise également que les prestations porteront notamment sur des installations propriétés de la Ville ou des façades d'immeubles privés.

Enfin, la durée minimale de 18 ans, exigée pour la conclusion d'un BEA, ne satisfait pas à la durée envisagée par la Ville pour la réalisation de son projet.

➤ la Délégation de Service Public (DSP)

En matière de délégation de service public, et ainsi que l'a relevé la Ville dans son évaluation préalable, la rémunération du délégataire est « substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service » (article L. 1411-1 CGCT). Or, en l'espèce, il n'est pas possible, compte tenu de la nature du projet, d'assurer la rémunération du cocontractant de cette manière.

2) LES SOLUTIONS ENVISAGEABLES

➤ la gestion en régie (L. 2221-1 et suivants)

Actuellement, la commune gère les installations de l'éclairage public en régie et fait appel ponctuellement à des prestataires extérieurs à la collectivité. Cette gestion directe du service public par la commune met donc tous les risques encourus à la charge de cette dernière et n'est guère satisfaisante désormais, notamment, d'une part, compte tenu du rythme des investissements nécessaires à la réalisation du projet, et, d'autre part, en raison de l'ampleur du programme de travaux de rénovation qui nécessite le concours de compétences extérieures. A ces considérations techniques s'ajoute l'intégration de technologies innovantes que la collectivité n'est pas en mesure de concevoir. Malgré ces inconvénients, ce schéma sera toutefois retenu comme schéma de référence dans l'analyse comparative, car il reste parmi les schémas alternatifs au CP, celui présentant le plus d'intérêt.

- la gestion en marché public (marchés successifs et marché public « global »)

La difficulté de la passation de marchés successifs tient essentiellement à la lourdeur de l'organisation et de la coordination de plusieurs prestataires intervenant sur différentes composantes du projet. Une telle configuration entraînerait, au regard de la multiplicité des tâches à accomplir, des difficultés de gestion, comme par exemple, des retards dans l'exécution des travaux pouvant entraîner des dysfonctionnements du service public d'éclairage public.

Ainsi, seul un marché public global permettrait-il d'éviter une rupture dans la continuité du service. Toutefois, il convient de rappeler que le principe posé par l'article 10 du Code des Marchés publics est celui de l'allotissement des prestations.

En l'espèce, le recours à un marché public global aurait pu être envisagé dans la mesure où, conformément à la dérogation posée par l'article 10 alinéa 2, la Ville peut justifier que le recours à plusieurs lots rendrait « techniquement difficile et financièrement coûteuse l'exécution des prestations » et/ou qu'elle ne peut assurer « par elle-même les missions d'organisation, de pilotage et de coordination ».

Toutefois, si ces conditions sont remplies en l'espèce, ce même article rend très difficile voire impossible l'intégration des prestations de renouvellement dans un marché global. En effet, l'alinéa dernier de l'article 10 interdit expressément à la collectivité de contribuer au paiement de la construction par la rémunération des prestations d'exploitation ou de maintenance. En conséquence, la rémunération des dites prestations ne pourra pas participer au paiement des rénovations. De même, le recours au marché public ne permet, ni le partage optimisé des risques, ni l'échelonnement du paiement dans le temps.

Aussi cette solution n'a-t-elle pas été retenue en définitive.

- le contrat de partenariat

Dans le cadre d'un contrat de partenariat, la solution consiste en un contrat unique aux termes duquel le groupement retenu réalise les travaux de reprise complète des installations d'éclairage puis les exploite sur une durée longue.

Dans un contrat de partenariat, le cocontractant de la collectivité est directement intéressé par la réussite du projet. En effet, aux termes de l'article 1414-1 du CGCT, la rémunération du partenaire privé est liée à des objectifs de performances, ce qui est en cohérence avec les besoins exprimés par la Ville.

Dans ce schéma, les ressources humaines affectées à la régie (4 agents à temps plein et un cadre à mi-temps) devraient aisément pouvoir être redéployées dans les services techniques de la collectivité.

Remarque de la MAPPP : Concernant les ressources humaines, la MAPPP se permet de souligner que même dans un contrat de partenariat la collectivité doit prévoir une organisation interne ad hoc pour s'assurer du respect du contrat et conserver une capacité d'évaluation des prestations réalisées pouvant, rappelons-le, être éventuellement sujettes à des bonus/malus si cela est prévu dans le contrat.

En conclusion, l'évaluation retient les deux schémas suivants dans l'analyse comparative.

i) Schéma 1 (référence) : Montage en régie avec recours ponctuel à des prestations externalisées:

- le financement est entièrement à la charge de la collectivité ;
- la Ville assume tous les risques.

ii) Schéma 2 : Contrat de partenariat (CP)

- 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 la Ville sous forme de loyers ;
- favorable à la cohérence technique ;
- dialogue compétitif dans la procédure de passation du contrat ;
- maîtrise tarifaire du service public

Remarque de la MAPPP .

La MAPPP valide le choix de ces deux schémas comme couvrant le champ des montages pertinents.

II) Durée du contrat de partenariat

La durée du contrat de partenariat est fixée à **15** ans à partir de la date de signature.

Remarque de la MAPPP : Cette durée est en cohérence avec les estimations habituelles rencontrées dans les projets analogues. Elle pourra toutefois 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 techniques de durée de vie plus courte.

III) Délais de réalisation

Concernant les délais de réalisation, contrairement aux recommandations de la MAPP, la Ville souhaite imposer le rythme de déploiement, en fonction de ses contraintes financières et opérationnelles (« volonté politique de ne pas mettre la Ville en chantier »).

Ainsi dans le cadre du schéma de référence, il a été choisi de répartir l'investissement linéairement sur 15 ans (durée du contrat a priori choisie pour le CP (2010-2025), dans l'évaluation présente). Pour ce qui concerne le schéma CP, la Ville souhaite deux tranches de travaux :

- Une première tranche de 70% sur 3 ans (2010-2013)
- Une seconde tranche de 30% sur 4 ans (2014-2018),

la maintenance étant transférée dès la signature du contrat.

Il est clair que dans ces conditions, il est difficile d'établir un calendrier comparatif sachant qu'en plus aucun des schémas étudiés dans la simulation n'est focalisé sur la cible du projet qui devrait être **la mise en service de l'investissement dans les meilleurs délais**.

Remarques de la MAPP : Cette façon de procéder laisse perplexe. D'un côté, tous les éléments permettant d'invoquer l'urgence ont été établis (même si la complexité a finalement été retenue). D'un autre côté, la Ville semble vouloir prolonger les délais de construction tout en argumentant sur la capacité du cocontractant « à engager la majeure partie des travaux dans des délais relativement brefs ». Il est rappelé que selon l'ordonnance de 2004, le cocontractant ne commence normalement à recevoir les loyers qu'à l'issue de la construction (c'est ce qui justement le motive dans le respect des délais). Par ailleurs, une autre source de motivation du cocontractant est la réalisation de recettes complémentaires. Ce que propose la MAPP est de laisser jouer le libre arbitre du cocontractant pour le déploiement, tout en imposant un certain nombre de contraintes (priorités dans la rénovation, formalisation quantitative des contraintes de circulation...).

Si la position exprimée dans l'évaluation préalable était maintenue, elle risquerait clairement de décourager les candidatures ou bien de faire émerger des offres aux montants sensiblement supérieurs aux attentes (intégrant entre autre la valorisation du risque lié aux conséquences économiques qui pourraient provenir de l'ingérence de la Ville dans le déroulement des travaux).

Enfin, dernier élément, outre le fait que l'augmentation des délais va accroître le coût du déploiement (mobilisation plus longue des ressources humaines et matérielles), l'incapacité à pouvoir comparer les délais de réalisation dans les deux schémas est très préjudiciable au CP et renforce en conséquence de façon artificielle le schéma de référence.

IV) Périmètre de la comparaison

Le périmètre pris en compte dans l'évaluation est le suivant :

- Eclairage public ;
- Equipements de signalisation tricolore ;
- Enfouissement d'une partie des réseaux (a priori non limité au réseau électrique dédié au projet) ;

- Mise en lumière ;
- Eclairage extérieur des stades ;
- Recettes complémentaires (enfouissement de réseaux, panneaux photovoltaïques....).

Ce périmètre intègre l'ensemble des solutions permettant l'optimisation du réseau mis en place (télégestion, optimisation de la dépense énergétique,.....) ainsi que les recettes complémentaires que pourrait générer le contrat.

D. Coûts

i. Remarque préliminaire

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 de la Ville. Cependant, pour ce qui concerne l'exploitation – maintenance, les détails fournis dans l'évaluation préalable constituent un faisceau d'indices convergents contribuant à la fiabilité attendue de ces estimations.

ii. Coûts de conception et de réalisation

L'investissement global intègre l'ensemble des coûts (construction, études, AMO, honoraires....). L'option « panneaux photovoltaïques » serait décidée lors du dialogue compétitif (recettes complémentaires). Il s'agit d'une option qui ne pourrait être activée que dans le cadre du CP. Le surcoût occasionné par cette option serait évidemment favorablement compensé par les recettes afférentes (voir tableau exploitation- maintenance). Sa valorisation a été établie sur la base d'une installation de 1600m² sur les bâtiments publics.

M€ TTC 2009	Référence (1)	CP (2)	Δ (2)-(1)	% (2)-(1)
Investissement global	6.75	5.74	-1.01	-15%
Option panneaux voltaïques		1.52	1.52	
Total	6.75	7.26	0.51	8%
Subventions	0.23	0.23	0.00	0%

Source: Ville d'Aix les Bains

Remarques de la MAPPP : Il est regrettable que la Ville n'ait pas apporté plus de détails sur les montants des différentes postes d'investissement dans le schéma de référence. Concernant le schéma CP, le coût affiché (avant prise en compte des panneaux voltaïques) résulte directement d'une réduction globale de 15% sur celui du schéma de référence : faute de justification, cette réduction peut sembler excessive et artificielle.

a) Impôts, taxes, assurances et garantie

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 ».

b) Indemnisations

La Ville n'a pas prévu d'indemnité pour les candidats pré-sélectionnés mais non finalement retenus.

Remarque de la MAPPP : Conformément à la Charte du Dialogue Compétitif, la MAPPP rappelle qu'il convient de prévoir un dédommagement pas seulement symbolique car cela concourt à améliorer la qualité des offres et à renforcer le caractère concurrentiel du dialogue. La loi du 28 juillet 2008 confirme cette recommandation sans pour autant fixer un niveau.

c) Subventions

Les subventions attendues sont celles versées par la Région et le Département lesquelles seront complétées par celles provenant du SDES (Syndicat départemental d'électricité de la Savoie) relatives aux travaux d'enfouissement de réseaux électriques.

iii. Coûts « exploitation-maintenance »

Les montants cumulés sur la durée de référence de 15 ans se présentent de la façon suivante :

<i>Coûts cumulés en M€ TTC courants</i>	Schéma réf (1)	Schéma CP (2)	Δ (2-1) M€	Δ (2-1) %
Maintenance	4.28	2.70	- 1.58	-37%
Illuminations festives	2.63	2.63	-	0%
GER		1.29	1.29	
Coût total énergie	4.50	4.05	- 0.45	-10%
Frais de gestion	0.96	0.38	- 0.59	-61%
Gestion "photovoltaïque" (option)		0.21	0.21	
Recettes complémentaires (hors photovolt)	-	- 1.76	- 1.76	
Recettes photovoltaïques (option)		- 2.33		
Coût total "exploitation - maintenance"	12.36	7.16	- 2.88	-23.27%

Le GER en schéma MOP n'apparaît pas ici car il est considéré comme investissement (voir tableau en ii) réalisé annuellement sur les 15 ans.

Les recettes complémentaires ont été évaluées sur la base d'une estimation de l'augmentation de la redevance d'occupation domaniale (prestations d'enfouissement), de prestations d'éclairage d'événements privés (ex : Musilac), de panneaux lumineux publicitaires et enfin de la prise en compte de l'option « photovoltaïque ».

Remarques de la MAPPP : Des différences raisonnables apparaissent pratiquement sur chacun des postes en faveur du CP. On peut sans doute s'attendre dans la réalité à des différentiels supérieurs. On notera des coûts moindres en énergie reflétant à travers le contrat de partenariat la motivation qu'aura le cocontractant à optimiser cette dépense en regard des objectifs contractuels. Pour obtenir ce résultat, il ne faudra pas omettre d'intégrer les indicateurs idoines dans le contrat.

E. Aspects financiers

1) TVA

Tous les chiffres figurant ci-après sont donnés TTC. Il est précisé que les montants et les résultats figurant dans l'analyse comparative intègrent les mécanismes de récupération de la TVA (FCTVA). Le délai de récupération est de deux ans. Dans les deux schémas, la totalité des investissements sont considérés comme éligibles au FCTVA.

II) Données sur le financement

Dans la solution « contrat de partenariat », il a été retenu pour la présente évaluation, un montage de type « Corporate » :

Les investissements initiaux (30 % des investissements) seront a priori financés à 100% par emprunt bancaire, les tranches d'investissement annuelles étant financées par fonds propres.

Il a été prévu une rémunération des fonds propres de 8.5% après impôt sur les sociétés, équivalent de 11.5% avant impôt sur les sociétés. Le reste à financer par prêt bancaire, amorti en 12 ans après l'entrée en exploitation (soit une durée un peu supérieure à 7 ans), pourrait donner lieu à une cession de créance partielle (80%).

Les taux suivants ont été retenus comme hypothèses de financement:

En contrat de partenariat :

- Taux de base retenu (sur 12 ans) = 3.50 %
- Spread de Base= 150 bp
- Spread en cas de cession de créance acceptée = 125 bp
- Taux à court terme (période de préfinancement) : 3%

Dans le schéma de référence:

Il est supposé un financement intégral de l'ensemble des investissements par emprunt.

- Taux de base long terme (plus de 8 ans) = 3,50%
- Taux de base court terme (moins de 8 ans)= 3,30%
- Spread = 100 bp

Les spreads ont été évalués sur la base d'un retour à des conditions « quasi normales » de marché et de liquidité.

Ces taux ont été estimés sur la base des conditions actuelles de marché, dans un contexte de forte turbulence et de crise de liquidité, mais peuvent être considérés comme correspondant à la fourchette basse des taux actuellement constatés.

Indexation

Les coûts d'investissement ont été inflatés à partir de l'année 2010 incluse, sur la base de l'indice TP 12 dont la revalorisation annuelle est évaluée à 3,57%..

Les autres postes de dépenses (salaires et charges, frais de maintenance et énergie) ont été inflatés comme suit, au regard de différents indices :

Salaires et charges sociales	3,18%	SALHOR C
Autres charges d'exploitation	2,70%	FSD
Inflation	2%	
Energie	3%	

III) Les bilans financiers

Ils se déduisent des flux suivants, pour le compte de la personne publique, après actualisation au taux de 4,50% (taux de la ressource à long terme pour la Ville) :

a) En MOP :

- Coûts d'investissement ;
- Intérêts d'emprunt ;
- Dépenses d'exploitation –maintenance.

b) En CP :

- Coûts d'investissement (incluant la dimension financement) ;
- Coûts d'exploitation (incluant le GER) ;
- Rémunération des fonds propres ;
- Recettes complémentaires (pour la part venant en déduction des loyers).

i. Avant valorisation des risques

M€ 2009 TTC sans risques	Schéma réf (1)	CP (2)	(2)-(1)	((2)-(1))/(1)
			En M€	%
VAN des coûts sans option photovoltaïque	16.35	14.84	- 1.51	-9.2%
VAN des coûts avec option photovoltaïque	16.35	15.32	- 1.03	-6.3%

Source : Ville d'Aix les Bains

Le schéma CP est le plus avantageux avec une marge qui pourrait être qualifiée de significative compte tenu de l'absence de valorisation des délais de réalisation.

ii. Après allocation des risques

La Ville d'Aix les Bains a présenté dans son évaluation préalable une matrice des risques chiffrée, très précise compte tenu du niveau d'informations disponibles et des limites d'un tel exercice. Cette matrice fait apparaître pour chaque type de risque l'impact et la probabilité d'apparition, ce qui permet d'en déduire une valorisation. La marge finale (-12.9%) plaide clairement en faveur du contrat de partenariat, même si l'évaluation a été relativement prudente quant à la prise en compte des avantages de ce schéma.

M€ TTC avec risques	Schéma de réf (1)	CP (2)	(2)-(1)	(2)-(1)
			En M€	%
VAN des coûts sans risques	16,35	14,84	- 1,51	-9,2%
Impact de la valorisation des risques par rapport au schéma CP	0,69	0,00	- 0,69	
VAN des coûts sans option photovoltaïque	17,04	14,84	- 2,20	-12,9%
VAN des coûts avec option photovoltaïque	17,04	15,32	- 1,72	-10,1%

Source : Ville d'Aix les Bains

iii. Test de basculement

En dégradant certains paramètres macro-économiques impactant la comparaison des différents schémas, on ne parvient pas à faire basculer l'avantage du schéma CP en dehors d'une augmentation simultanée des coûts d'investissement (15%) et des charges de maintenance (12%) en CP.

Variation des paramètres du modèle économique	Basculement du schéma CP au profit d'un schéma meilleur
Coût de financement privé augmente de 25 bp tandis que le financement public baisse -60 pb (long terme) et -70 pb (court terme)*	Pas de basculement. L'avantage du CP tombe à 11,9%
Augmentation des charges d'investissement de 10% en CP par rapport aux prévisions	Pas de basculement. L'avantage du CP tombe à 8,41%
Augmentation des coûts de maintenance de 10% en CP	Pas de basculement. L'avantage du CP tombe à 7,24%
Augmentation simultanée de 15% des coûts d'investissement additionnée à une augmentation de 12% des coûts de maintenance en CP	Basculement : Avantage du schéma MOP de 0.66%

** cette situation est évidemment théorique mais permet de vérifier la stabilité de l'avantage du CP en cas de dégradation importante du contexte financier.*

Remarque de la MAPPP: les conditions de basculement sont peu probables compte tenu du type de projet et du fait que ces montants sont négociés lors du dialogue compétitif. On peut donc considérer que le schéma CP est plutôt robuste.

F. Synthèse de l'avis

La pertinence juridique du recours au contrat de partenariat est établie au titre de la complexité du projet, la Ville n'ayant pas souhaité invoquer l'urgence ou le bilan coûts/avantages.

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 au schéma « régie » 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 énergétiques, optimisation de la maintenance par télégestion....) conduisent également à renforcer l'intérêt du contrat de partenariat. La MAPP souligne toutefois qu'une discussion approfondie doit être entreprise lors du dialogue compétitif afin de concilier les contraintes de la Ville et celles, économiques, du cocontractant. Elle souligne aussi l'intérêt pour la Ville de rendre l'avis d'appel public à concurrence (AAPC) le plus attractif possible afin de susciter un nombre de candidatures suffisant (c'est à dire au moins égal à 3). Une décision reste aussi à prendre quant à l'indemnisation des candidats non retenus.

Lors du dialogue compétitif devront être aussi examinés :

- les aspects fiscaux au sens large (TVA, impôts locaux, taxe professionnelle,) ;**
- l'identification et la réalisation des recettes complémentaires permettant de réduire le montant du loyer payé par la Ville au partenaire privé ;**
- les modalités de prise en compte des évolutions techniques et de l'extension des services.**

La Mission d'appui conseille également à la Ville 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 d'éclairage public, de signalisation tricolore et de mise en lumière de la ville d'Aix les Bains.

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



Noël de Saint Pulgent