

Paris, le 21 décembre 2009

Avis n°2009-27 sur le projet d'éclairage public
et de signalisation tricolore de la commune de
Sassenage (Isère)

Préambule : cet avis est rendu en application des dispositions de l'article L.1414-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) et au vu des seules exigences fixées par l'ordonnance du 17 juin 2004 relative aux contrats de partenariat, modifiée et complétée par la loi n° 2008-735 du 28 juillet 2008.

1. Présentation du projet

1.1. Le besoin

La commune de Sassenage (la "Commune", ou la "Collectivité"), est située à proximité immédiate de Grenoble (par le train, à 10 minutes du centre-ville) et compte 9.700 habitants.

C'est une ville au patrimoine historique important, notamment, très sensible au maintien à niveau de son éclairage public et de sa signalisation tricolore dont les installations atteignent aujourd'hui un état de vétusté avancé qui est la cause de dysfonctionnements fréquents et provoque une consommation énergétique élevée. Globalement énoncé, l'éclairage public actuel ne correspond plus à la stratégie d'attraction de la Commune vis à vis de Grenoble sa grande voisine.

Elle s'est donc interrogée sur la refonte complète de son éclairage public ainsi que de sa signalisation tricolore après avoir fait réaliser un Schéma Directeur d'Aménagement Lumière ("SDAL").

1.2. L'objet de l'opération

La Commune entend donner suite aux recommandations formulées à l'issue d'un diagnostic technique des installations actuelles, réalisé à la suite du SDAL.

Le projet comprendrait:

- la rénovation des installations relatives à l'éclairage public (1590 luminaires, dont 1083 sur candélabres spécialisés, les autres étant installés sur poteaux tiers - EDF -, ou en façade ou sur socle – bornes -),
- la rénovation des installations de la signalisation tricolore (8 carrefours, 2 étant déjà rénovés),
- le remplacement complet du système de valorisation-lumière du patrimoine historique,
- les illuminations festives.

Naturellement, les installations devront être conformes aux normes actuelles en matière de performance énergétique.

Enfin, la Commune souhaite saisir toute opportunité pour s'interroger sur la modernisation de sa gestion, notamment en recherchant à coût égal la qualité de service la meilleure et aussi l'utilité socio-économique la plus élevée à investissement égal ; c'est pourquoi elle n'est pas attachée à la formule de régie à laquelle elle a recours aujourd'hui pour gérer son éclairage public et ses feux tricolores.

Pour toutes ces raisons, la Commune a jugé intéressant d'examiner la possibilité de réaliser son opération par recours au contrat de partenariat.

2. Analyse juridique

2.1. Rappel des textes

L'article L.1414-2 du CGCT, dont la rédaction a été modifiée par la loi du 28 juillet 2008, précise que:

« 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 ».

2.2. Choix du critère

Complexité

La référence à la notion de complexité est transposée de la **directive n°2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil européen du 31 mars 2004, relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services¹, et notamment son considérant 31.**

Au cas d'espèce, comme l'ont relevé les conseils, le projet se heurte à de nombreuses difficultés administratives et financières mais surtout techniques, comme indiqué ci-après.

Dans le domaine administratif et financier, la complexité se situe par exemple dans les points suivants:

- culture de gestion, notamment en période de fonctionnement courant: il est nécessaire à tout moment de rechercher le meilleur compromis entre service réellement nécessaire et coût, aussi bien en des termes fonctionnels que de consommation énergétique,
- maîtrise de la modélisation financière: la résorption du parc de luminaires vétustes ou simplement anciens en vue d'un parc uniforme et conforme aux standards implique par rapport à la seule technique, un raisonnement d'une part d'optimisation financière nécessitant un arbitrage entre des investissements initiaux, des investissements ultérieurs et des coûts d'exploitation récurrents.

Mais ce sont surtout les caractéristiques techniques et opérationnelles du projet qui permettent d'identifier plusieurs domaines de complexité :

- La "construction" en matière d'éclairage public consiste essentiellement en une activité d'ensemblier de composants industriels existants (supports, luminaires, appareillages, câblage...) en vue de la mise en place d'ouvrages élémentaires qui constituent un réseau. Pour un périmètre d'opération donné, cette notion de réseau se traduit par une multitude d'ouvrages dont les caractéristiques sont adaptées à la géométrie des lieux et conduisent donc à des contenus dissemblables d'un ouvrage à l'autre. Un éclairage public constitue donc aujourd'hui une "infrastructure intégrée", ou un "système" dont la compréhension des lois nécessite des compétences précises dont la Commune ne peut raisonnablement pas disposer.

¹ La démonstration de la complexité doit en conséquence être à la fois objective dans son principe (elle résulte des caractéristiques du projet) et relative dans son résultat (elle s'apprécie à l'aune des ressources disponibles de la personne publique pour mettre en œuvre ce projet). Par ailleurs, cette notion de complexité est multiforme et peut être appréhendée au niveau technique, mais aussi au niveau juridique et financier.

- Au demeurant, pour un même besoin à satisfaire, il est possible de recourir à de multiples combinaisons de "composants". Ainsi, la Commune serait-elle confrontée à la nécessité de traduire dans des termes techniques et financiers les besoins qu'elle anticipe aujourd'hui, après avoir choisi une solution technique parmi d'autres, ce qu'elle estime être dans l'impossibilité de faire actuellement. Ce constat constitue d'autant plus un point critique que ces divers composants, pour être mis en œuvre, nécessitent des compétences spécialisées et nouvelles (ce serait tout particulièrement le cas des équipements de production énergétique).
- En outre, la mise en place d'un système de la sorte, du fait de la dimension d'objet intégré, nécessite de maîtriser tous les aspects de coordination entre les interventions des divers contributeurs dans la mise en place de la solution retenue, ce qui implique des profils de personnes à compétence et expérience particulières pour une tâche qui par maints aspects est de nature industrielle, personnes dont la Commune ne dispose pas.
- Enfin, la Commune, qui assure aujourd'hui le service d'éclairage public dans le cadre d'une régie municipale, a pris conscience que rechercher la meilleure performance de l'exploitation future, après l'opération de rénovation, implique la subordination de la responsabilité technique en phase d'investissement à la logique de cette exploitation future, et qu'en aucun cas les équipes actuelles, dont les tâches concernent des infrastructures traditionnelles et pour une large part techniquement dépassées, n'ont la capacité à se projeter dans le futur pour anticiper les conditions de cette exploitation.

Globalement, elle estime ne pas être en mesure de définir le modèle de service susceptible de répondre à son besoin et encore moins les installations (et leur coût) susceptibles de correspondre à ce modèle. S'ajoute à cette conclusion le fait que la Commune n'a pas une capacité de négociation suffisante pour peser devant les différents fournisseurs de "composants" qui ne sont prêts à serrer leurs prix que devant un donneur d'ordre faisant état de volumes importants.

Observations de la MAPPP

La MAPPP constate que l'offre technique en matière d'éclairage public s'est considérablement développée et diversifiée² au cours des années récentes, complexifiant ainsi les choix à faire pour des communes telles que Sassenage. Il en résulte qu'une commune de cette taille éprouverait beaucoup de difficultés pour réunir les compétences nécessaires pour déterminer de manière optimale les solutions répondant aux besoins qu'elle a définis.

Elle observe au demeurant que de nombreuses autres considérations viennent épauler les conclusions de la Commune et de ses conseils. Notamment, on peut noter les suivantes :

² Exemples: modulation spatiale et temporelle de l'éclairage, bornes WiFi ou prises pour caméras dans les supports des points lumineux, dispositifs de supervision automatique centralisée...

- Le projet présente des finalités complémentaires voire opposées puisqu'il intègre d'un côté une logique d'économies, mais d'un autre côté une logique de sécurité électrique et mécanique (isolation des mâts, résistance au vent). Il est clair que des communes comme Sassenage ne sont pas à même de mener des calculs de compromis entre coûts et risques; aussi souhaitent-elles pouvoir faire reposer leurs responsabilités sur des engagements précis de la part de tiers.
- il y a en fait non pas un, mais plusieurs projets dans celui de la Commune: l'éclairage public, la mise en valeur du patrimoine par la lumière, la signalisation tricolore, moyennant quoi la compétence de coordination évoquée ci-dessus nécessite une vision transverse entre plusieurs projets aux objectifs différents, sans exclure l'exploitation de synergies, ce pour quoi la Commune n'a pas de compétences.

Ainsi, le projet soumis à la MAPPP paraît-il bien présenter le caractère de complexité tel que le prévoit l'article L.1414-2 du CGCT. La procédure de passation la plus adéquate est le dialogue compétitif (article L.1414-5 et suivants du CGCT).

Urgence

La Commune n'a pas écarté, l'idée de justifier le contrat de partenariat par le critère de l'urgence, au motif que le retard préjudiciable pourrait effectivement être invoqué pour cette opération.

En effet, l'article L.1414-2 du CGCT précité prévoit le cas de l'urgence, et sa nouvelle rédaction, consécutive à la loi du 28 juillet 2008, introduit même une nouvelle définition des cas qui caractérisent l'urgence:

- 1. le «retard préjudiciable»: il doit être préjudiciable à «l'intérêt général», et s'appliquer à l'exercice d'une «mission de service public» par la collectivité, et pas seulement à la réalisation d'équipements collectifs,
- 2. la «situation imprévisible» qui est celle, en pratique, qui résulte de catastrophes naturelles ou accidents graves affectant des équipements publics, ce qui exclut les cas où la personne publique chercherait à pallier ses propres carences ou son manque d'anticipation.

Or, il est clair (tout particulièrement du fait de l'audit réalisé) que les installations ne sont pas conformes, pour une large part, aux normes en vigueur. Notamment toute lacune, en ce qui concerne l'isolation électrique des poteaux, peut faire courir des risques très graves aux passants sur les trottoirs. Il y a bien un retard préjudiciable affectant la mission de service public.

Sans écarter cette voie, la Commune a cependant jugé que la démonstration de la complexité était plus facile. La MAPPP en prend acte.

Efficience économique

L'article du CGCT précité transposant la loi de juillet 2008 définit ce nouveau critère de recours au CP, qui nécessite d'établir un bilan comparatif et de

démontrer qu'il est favorable au contrat de partenariat. Au cas d'espèce, le recours audit critère n'a pas été écarté.

Observations de la MAPPP

Pour la MAPPP, il est possible de se référer à des considérations sur l'utilité socio-économique du projet (d'ailleurs évoquées par les conseils). On verra (*cf. infra*) qu'en dégager les conséquences conduit bien à faire apparaître un avantage significatif en faveur du recours au contrat de partenariat (l'analyse menée par les conseils, qui tient compte du montant relativement modeste de l'investissement envisagé, n'est pas très approfondie).

3. Analyse comparative

3.1. Examen des schémas alternatifs au CP

3.1.1. DSP (Loi MURCEF du 11/12/2001)

Au cas d'espèce, il n'existe pas de service public "délégable", puisque l'objet de l'opération, au delà de la construction, est de produire un service qui matériellement ne peut se concevoir comme mis à la charge de l'utilisateur. **La DSP a donc été écartée à juste titre.**

3.1.2. L'autorisation d'occupation temporaire

L'autorisation d'occupation temporaire ("AOT"), du domaine public s'entend, n'a pas été examinée par les conseils³.

En effet, dans la mesure où d'une part la dépendance du domaine public sur laquelle porte l'occupation doit demeurer "hors du champ d'application de la contravention de voirie" (article L 1311-2, alinéa 2, du CGCT) et où d'autre part le projet porte précisément sur des équipements implantés pour partie sur le domaine public routier ou piétonnier, l'AOT n'est pas adaptée.

Par ailleurs, l'AOT **ne donne pas accès au FCTVA** et est moins encadrée juridiquement, ce qui accroît le risque de contentieux ultérieur. **En conséquence, ce dispositif n'a pas été retenu pour l'analyse comparative.**

3.1.3. Le bail emphytéotique administratif (loi du 05/01/1988)

Le bail emphytéotique administratif ("BEA") ne peut pas englober l'exploitation éventuelle des installations pour des tiers privés (on peut admettre qu'éventuellement, puisqu'un certain nombre de luminaires sont installés ou à installer sur site privé, que le service de l'éclairage soit fourni dans des lieux

³ Les collectivités territoriales «peuvent délivrer sur leur domaine public des autorisations d'occupation temporaire constitutives de droits réels, en vue de l'accomplissement, pour leur compte, d'une mission de service public ou en vue de la réalisation d'une opération d'intérêt général relevant de leur compétence» (article L. 1311-5 I du CGCT mis à jour après l'ordonnance n°2006-460 du 21 avril 2006).

privés, mais contre rémunération des propriétaires), de même qu'il est difficilement compatible avec la gestion de la consommation énergétique avec rémunération à la performance. Or, de telles préoccupations font partie de l'objet de l'opération.

Par ailleurs, si le BEA peut effectivement porter sur une "dépendance du domaine public", celle-ci doit demeurer "hors du champ d'application de la contravention de voirie" (article L 1311-2, alinéa 2, du CGCT). Le projet portant sur des équipements implantés pour partie sur le domaine public routier ou piétonnier, il en résulte que le BEA n'est pas adapté⁴.

3.1.4. Maîtrise d'ouvrage publique

Le Code des Marchés Publics ("CMP") recouvre une grande variété de cas d'application et notamment celui, le plus classique, d'un marché public de maîtrise d'œuvre associé à un ou plusieurs marchés publics de réalisation. Il existe aussi une possibilité de recours à un marché global dit "de conception-réalisation", mais dont l'utilisation est très encadrée et *de facto* réduite à un certain nombre de cas très particuliers. Les conseils ont à juste titre écarté cette voie qui reste d'une utilisation exceptionnelle.

Préalablement à la passation du ou des marchés publics de réalisation, un marché de maîtrise d'œuvre doit être conclu pour "apporter une réponse architecturale, technique et économique au programme". La dévolution du ou des marchés de réalisation est ensuite organisée selon l'une des procédures de passation prévues par la loi n°85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée ("Loi MOP"), et effectuée soit sur la base de lots séparés (allotissement) soit globalement (en "entreprise générale").

La dévolution en entreprise générale présente l'avantage de réduire le risque de défaillances d'entreprises tout en facilitant la coordination et le suivi du projet par la personne publique mais nécessite que le pouvoir adjudicateur soit en mesure de justifier un tel choix (*cf.* article 10 du CMP), ce qui est difficilement faisable pour la Commune.

Il est ensuite possible à la personne publique soit d'intégrer l'exploitation-maintenance au marché de travaux sous réserve de conformité à de strictes conditions de durée (limitation recommandée à 4 ou 5 ans), soit de la prendre en charge elle-même (formule de régie), soit de la confier à un prestataire de services dans le cadre d'un ou plusieurs marchés publics distincts (toujours pour des périodes limitées de 4 à 5 ans). Sur la recommandation des conseils, la Commune a supposé au cas d'espèce la passation de contrats de maintenance⁵.

⁴ S'agissant du traitement financier au regard de la TVA, la loi du 28 juillet 2008 (article L.1615-13 du CGCT) a prévu un plafond (fixé à 10 M€ HT par le décret n°2009-244 du 2 mars 2009) au-dessus duquel la récupération de la TVA par le mécanisme du FCTVA est impossible (s'applique à la somme des loyers exprimés en euros courants sur la durée du contrat).

⁵ Une gestion optimale du Gros Entretien Renouvellement («GER») de l'ouvrage construit suppose que l'opérateur de maintenance connaisse parfaitement l'ouvrage, ce qui nécessite un contrat de longue durée.

Globalement, les conseils constatent qu'un schéma à base de marchés publics, puis de régie en période d'exploitation, quoique présentant les inconvénients habituels (lourdeur, effets pervers en termes de délais notamment), est techniquement et juridiquement envisageable. La Commune a donc retenu ce schéma pour l'évaluation préalable.

3.1.5. Bilan de l'examen des schémas envisageables

Compte tenu de ce qui précède, la MAPPP valide pour l'étude comparative une alternative entre d'un côté un schéma basé sur le recours au CMP et comprenant marché de maîtrise d'œuvre, marchés de réalisation, et régie municipale, avec éventuellement marchés de maintenance et de fournitures ("Schéma de Référence") et d'un autre côté un schéma de recours au contrat de partenariat ("Schéma CP").

3.2. Durée

3.2.1. Durée retenue pour la comparaison des deux schémas

La MAPPP et la Commune se sont entendues sur les hypothèses à partir des travaux des conseils.

En CP, le dialogue compétitif est prévu pour durer 5 mois (durée entre décision en faveur du CP et fin de la procédure). La construction est réalisée en une seule tranche de 15 mois. Dès lors, la durée de l'exploitation est prévue pour durer 180 mois (15 ans), ce qui permet d'amortir la dette ayant financé l'investissement. Soit en tout une durée globale du processus de 200 mois (16 ans et 8 mois).

En Schéma de Référence, un premier appel d'offre (durant 2 mois) permettrait de sélectionner un cabinet pour réaliser des études de programmation et conception (lesquelles durent 3 mois). Puis ce cabinet, après avoir découpé le projet en tranches de travaux annuelles pour s'adapter aux possibilités budgétaires de la Commune (6 tranches)⁶, passerait des appels d'offres (3 mois...) en vue de la sélection des entreprises de travaux et des fournisseurs pour la réalisation des tranches (les entreprises retenues s'engageraient, dans le cadre de marchés à commandes, sur des prix et des conditions applicables à un calendrier de construction de 6 ans)⁷. Puis la réalisation se ferait par tranche, les installations concernées étant mises en service séparément. Comparer des schémas sur une durée qui s'impose à chacun d'eux conduit à ce qu'en Schéma de Référence chaque tranche soit exploitée sur une durée décroissante: 180 mois (15 ans) pour la première, 168 mois (14 ans) pour la deuxième... 120 mois (10 ans) pour la dernière, ceci conduisant à une même durée globale qu'en Schéma CP.

⁶ La MAPPP a été sensible au fait que sur la base des dépenses actuelles consacrées à l'éclairage public, il lui faudrait environ 40 ans pour rénover celui-ci (indication donnée par les conseils). Dans ces conditions, c'est plutôt une hypothèse de 10 tranches, voire de 15 qui paraît adaptée.

⁷ En Code des Marchés Publics, cette hypothèse constitue une hypothèse limite, moyennant quoi plusieurs appels d'offres successifs pourraient être éventuellement nécessaires.

Il est rappelé que dans les deux schémas, tous les calculs sont faits et les dates sont décomptées, à partir d'une même date de base qui est celle du choix du schéma de contractualisation après l'évaluation préalable (fixée conventionnellement au 1^{er} novembre 2009). Compte tenu de ces hypothèses, en Schéma CP, la construction démarre le 1^{er} avril 2010 et se termine le 30 juin 2011, alors qu'en Schéma de Référence, la première tranche de travaux est réalisée du 1^{er} juillet 2010 au 30 juin 2011, les 5 autres tranches annuelles s'enchaînant l'une après l'autre (la suivante démarre quand la précédente se termine), et ceci jusqu'à une fin de la 6^{ème} tranche au 30 juin 2016.

Observations de la MAPPP.

Après discussions, la MAPPP et la Commune ont retenu une hypothèse de durée de réalisation de l'investissement beaucoup plus courte en Schéma CP qu'en Schéma de Référence, pour des raisons de gestion de la dette communale. Il est clair que l'écart entre la somme qu'une commune consacre avant le projet à son éclairage public et le montant qu'elle est prête à consacrer à des investissements dans ce domaine n'est pas extensible à l'infini.

Globalement la Commune, après discussions avec la MAPPP, a retenu des calendriers du type résumé dans les figures ci-après.

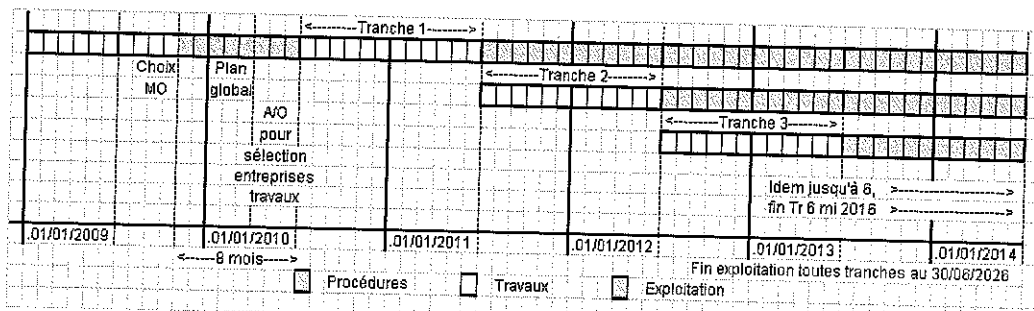


Figure 1. Calendrier des investissements en Schéma de Référence (6 tranches)

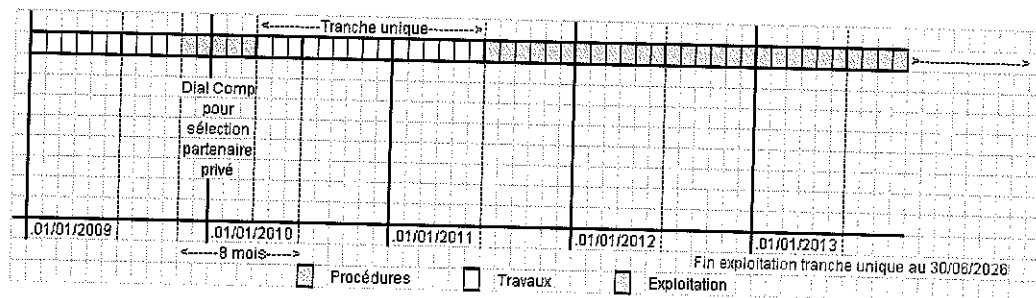


Figure 2. Calendrier des investissements en Schéma CP (1 tranche unique)

3.2.2. Durée d'exploitation, durée des amortissements

En Schéma CP, les travaux sont payés en deux fois: pour moitié (avant indexation) 3 mois après le début de la tranche unique et pour moitié (avant indexation) à la fin de la même tranche unique. A la fin de cette tranche unique (fin de la construction), le tirage a lieu sur un crédit long terme de 15 ans.

En Schéma de Référence, les tranches sont prévues pour engendrer un poids budgétaire lissé. Elles sont donc a priori égales en montant d'investissement (avant indexation).

Le sens de la comparaison n'étant pas affecté par la date retenue pour le lancement de l'opération dans l'un ou l'autre des deux schémas, la MAPP a supposé que le point de départ commun des deux opérations alternatives est le 1^{er} novembre 2009 (lancement du dialogue compétitif en Schéma CP).

Point de vue de la MAPP

Par ailleurs, la MAPP rappelle, s'agissant des tranches en Schéma de Référence, que celles-ci sont mises en service séparément pour produire immédiatement un service effectif (il n'est pas imaginable que le nouveau service intervienne en une seule fois à la fin des investissements). A cette fin, il est supposé que l'on mesure le taux de service effectif par rapport à la cible (100% des 1590 réverbères opérationnels) en prenant en compte précisément le nombre de réverbères en service. Chaque tranche est donc supposée conduire à la mise en service de 265 réverbères (et accessoirement 1 carrefour rééquipé pour chacune), chaque réverbère / chaque feu tricolore apportant le même avantage socio-économique à la collectivité. Cette considération sera utile pour le calcul de VAN en utilisant la nouvelle méthode recommandée par la MAPP.

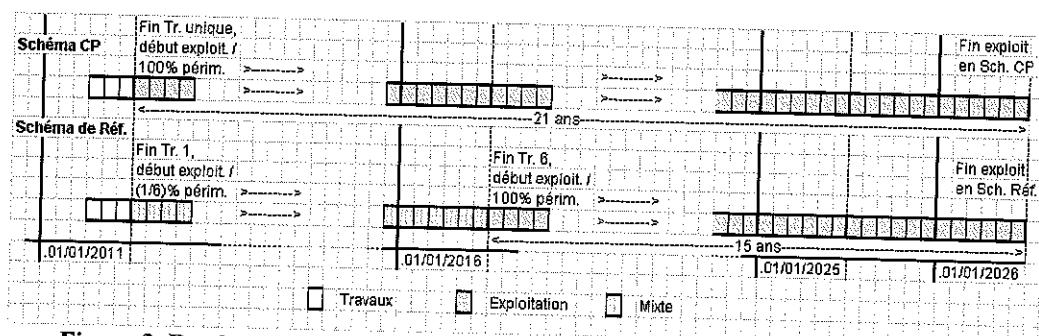


Figure 3. Durées d'exploitation (en fonction des tranches en Schéma de Référence)

3.3. Fiscalité, TVA

La MAPP rappelle que la possibilité de récupération de la TVA par le mécanisme du FCTVA ne concerne que les dépenses d'investissement. Pour préciser ce point, les dépenses de GER sont en général considérées comme des dépenses de fonctionnement, liées à la nécessité de pallier l'usure des équipements (sauf si elles augmentent la valeur ou la durée de vie des équipements). En revanche, des dépenses pour des investissements de remplacement à la suite de dommages accidentels ou des nouveaux investissements pour des installations supplémentaires (extensions) ont le caractère de dépenses d'investissement (investissements "étalés").

Pour l'essentiel, les autres taxes, dans la mesure où elles font l'objet d'exonérations dans le cas du Schéma de Référence comme du Schéma CP (à la suite de la loi du 28 juillet 2008), n'ont pas à être prises en compte.

Observations de la MAPP

En matière de traitements relatifs à la TVA et au mécanisme de récupération de la TVA, la MAPP rappelle qu'en Schéma de Référence comme en Schéma CP, le délai de récupération (avant dispositions temporaires du plan de Relance) est de 2 ans et que les traitements obéissent à des règles précises.

En Schéma CP plus particulièrement, on considère que le partenaire privé se livre à lui-même, TVA comprise, puis il récupère celle-ci par voie fiscale (avec un décalage de 4 mois environ). Par la suite, la facturation des redevances à la Commune (les "loyers") est soumise à TVA (au taux de 19,6%). Celle-ci est récupérée (toujours par la Commune) auprès du FCTVA (au taux de 15,482%) sur la seule part dans les redevances correspondant au remboursement du principal et aux investissements étalés.

3.4. Coûts

3.4.1. Coûts d'investissement

Hypothèse des conseils

Les conseils ont recherché des coûts de travaux et d'équipement qu'ils qualifient d'objectifs. Toutefois, pour le Schéma CP, ils ont considéré, au vu du potentiel d'optimisation chez le partenaire privé, que les coûts en question doivent être diminués d'un certain pourcentage (tableau ci-dessous).

| ↓ Poste | Schéma→ | Référence (a) | CP (b) | Ecart (b-a) |
|------------------------------|---------|---------------|--------|-------------|
| Coût de construction (*) | | 1,820 | 1,655 | - 0,165 |
| Maîtrise d'œuvre (**) | | 0,091 | | - 0,091 |
| Programm. & conception (***) | | 0,091 | | - 0,091 |
| Total TTC | | 2,002 | 1,655 | - 0,347 |

Notes

(*) Hors inflation, majoration en Schéma de Référence de 10% par rapport au Schéma CP.

(**) Maîtrise d'œuvre en phase de travaux, 5% du montant des travaux.

(***) En Schéma de Référence, en fait programmation et conception globalement égales à 5% du montant des travaux (hypothèse MAPP).

Tableau 1. Coûts de construction TTC en M€ 2009

Pour les calculs, les conseils ont appliqué un taux d'inflation pendant la période de construction de 3% (indice TP 12). En outre, les conseils ont tenu compte des coûts induits suivants.

| ↓ Poste | Schéma → | Référence (a) | CP (b) | Ecart (b-a) |
|---------------------------|----------|---------------|--------------|----------------|
| Assistance à Commune (*) | | | 0,015 | + 0,015 |
| Commissions sur prêt (**) | | 0,076 | 0,060 | - 0,016 |
| Indemnités (***) | | 0,020 | 0,040 | + 0,020 |
| Portage TVA (****) | | | 0,007 | + 0,007 |
| Total | | 0,096 | 0,122 | + 0,026 |

Notes

(*) Assistance à la Commune pendant le dialogue compétitif.

(**) En Schéma CP, commission d'arrangement *upfront* (5% de la somme empruntée) et commission d'engagement égale à 0,35% sur la partie non utilisée du crédit, le tout supposé correspondre à 60.177 euros. En Schéma de Référence, pour éviter la non utilisation du crédit sur des durées longues, on suppose 6 emprunts successifs (tranche par tranche) impliquant 6 fois une somme correspondant à une commission *upfront* (5% de la somme empruntée) + 0,35% sur la partie non utilisée du crédit, soit 6 fois 12.683 euros.

(***) Hypothèse MAPPP pour le chiffre d'indemnisation en Schéma de Référence (*cf.* observations ci-après)

(****) De l'ordre de 0,4% du montant de l'investissement.

Tableau 2. Coûts de construction TTC en M€ 2009

Observations de la MAPPP

La MAPPP valide le fait que les dépenses d'études intervenues en amont (études techniques, SDAL, évaluation préalable...) ne doivent pas être prises en compte quand elles s'appliquent aux deux schémas alternatifs. En revanche, compte tenu du montage de l'opération en tranches en Schéma de Référence, la MAPPP valide l'introduction de dépenses de type programmation propres à ce schéma pour conduire à une première approche du contenu des tranches (il y a au moins dans cette tâche une préoccupation de fixation de priorités). La MAPPP observe que pour des projets ayant la nature de système, l'ensemble des tâches de programmation, conception et maîtrise d'œuvre avoisine couramment un ordre de grandeur de 20% par rapport au coût des travaux... Les conseils se sont donc montrés plutôt conservateurs.

La MAPPP note en outre qu'en Schéma de Référence, la Commune ferait face à de nombreux contrats, ce qui entraînerait un suivi particulièrement lourd pour rester à un niveau de risque (notamment de glissement de délais) acceptable. Sans indication en la matière de la part des conseils, la MAPPP n'a pas introduit de correction pour en tenir compte, mais ce serait justifié.

La MAPPP valide par ailleurs l'idée qu'en Schéma de Référence, on pourrait indemniser les concurrents évincés (comme en Schéma CP). Il y a là une question d'estimation *a priori* par la personne publique de l'équilibre entre l'offre et la demande... et exactement comme pour une consultation en vue d'un contrat de partenariat, si l'on pense qu'il est bon d'attirer des concurrents pour augmenter ses chances de disposer d'offres intéressantes, la personne publique peut légitimement envisager des indemnisations. Au cas d'espèce, il est à souligner que si l'on veut attirer des entreprises capables de s'engager sur 6 ans⁸, celles qui sont susceptibles d'être crédibles ne sont pas n'importe lesquelles... elles ne s'engageront qu'au terme d'un travail sérieux, *i.e.* coûteux, d'élaboration d'une

⁸ A moins que la Commune se lance dans plusieurs appels d'offres pour sélectionner des entreprises de travaux... mais dans ce cas, il s'agit de deux procédures et donc le coût administratif y afférent sera multiplié par deux: entre deux maux, il faut choisir le moindre.

offre. La MAPPP prend acte de l'hypothèse des conseils, avec pour le Schéma de Référence, la moitié du chiffre retenu pour le Schéma CP.

Enfin, la MAPPP valide le principe qu'en Schéma de Référence, l'hypothèse de l'étalement dans le temps va entraîner des coûts d'investissements supérieurs à ceux du schéma CP (impossibilité de massifier, coûts de gestion supérieurs pour les fournisseurs...). Cependant, compte tenu de la taille modique de l'opération, et en accord avec des observations sur des dossiers comparables, elle juge que l'écart de 10% est un peu exagéré et que 5%, voire 3% serait plus indiqué.

3.4.2. Coûts récurrents

Hypothèses des conseils

Les conseils ont procédé par une évaluation directe. Compte tenu de l'expérience désormais acquise par la MAPPP pour des projets de ce type, on peut prévoir que les coûts récurrents en Schéma CP soient inférieurs à ceux du Schéma de Référence.

Compte tenu de l'hypothèse de tranches d'investissement en Schéma de Référence, les conseils ont imaginé la montée en régime progressive de l'impact des gains par rapport à la situation actuelle conformément aux règles ci-après.

- S'agissant de la maintenance et du GER, la formule de maintenance antérieure est prolongée jusqu'à la fin de la tranche en cours de réalisation. Ainsi, en Schéma CP, le nouveau prix annuel s'applique dès la 1^{ère} année d'exploitation: 57 128 euros HT au lieu de M (*cf.* Tableau 3 ci-dessous), c'est à dire 56 455 euros HT par an, puis croit légèrement (de 13 euros HT par an) du fait des investissements étalés (*cf. infra*) et en Schéma de Référence, le prix est majoré au rythme de la réalisation des tranches (c'est à dire de 123 euros HT supplémentaires par an par tranche déjà modernisée).
- Un raisonnement équivalent peut être mené pour les dépenses d'énergie, et séparément sur les abonnements et les consommations. En outre, les conseils ont introduit dans la simulation l'idée qu'après modernisation, que ce soit tranche par tranche en Schéma de Référence ou sur 100% du périmètre directement en Schéma CP, une optimisation progressive intervient pour les abonnements comme pour les consommations. Elle est de 3% sur les abonnements et s'obtient progressivement en 5 ans et de 7% pour les consommations et s'obtient progressivement en 7 ans.
- S'agissant des investissements récurrents (136 215 euros HT par an avant travaux, soit IR), les conseils ont supposé qu'un nouveau prix s'applique sur le périmètre déjà modernisé que ce soit tranche par tranche en Schéma de Référence (base 88 833 euros HT par an pour 100% du périmètre) ou d'un coup sur la totalité du périmètre en Schéma CP (79 500 euros par an).

Autrement dit, les coûts récurrents annuels s'obtiennent par des règles données par le tableau suivant (ligne 1 pour la maintenance et le GER, lignes 2 et 3 pour les dépenses d'énergie, ligne 4 pour les investissements étalés). Il est précisé que les dépenses d'énergie ont été modélisées en considérant que l'objectif

d'économie d'énergie sur le périmètre modernisé est atteint régulièrement en 5 ans pour les abonnements et en 7 ans pour les consommations en Schéma CP comme en Schéma de Référence, ce qui compense le fait que les équipements nouvellement installés étant plus sophistiqués, la maintenance est plus onéreuse.

| ↓ Poste | Schéma⇒ | Situation actuelle | Référence (*) | CP (*) |
|----------------------------|---------|--|--|---|
| Maintenance et GER (**) | | M = Ma+Mb Ma = 46 855 Mb = 9 600 | n=1 M+123 n<=6 123+ant Puis 13+ant | n=1 M+673 Puis 13+ant |
| Energie abonnements (**) | | Ea = 27 024 | n=1 -517+Ea n<6 -n*24-517+ant n=6 -5*24-517+ant n<=11 -(12-n)*24 +24+ant Puis 24+ant | n=1 -3 222+Ea n<=6 120+ant Puis 24+ant |
| Energie consommations (**) | | Ec = 44 897 | n= -654+Ec n<=6 -(n-1)*68-654+ant n<=13 -(14-n)*68+15+ant Puis 15+ant | n=1 -3 999+Ec n<=8 -393+ant Puis 15+ant |
| Investissements étalés | | IE = 136 215 | n<=6 (88 833*n/6)+ (IE*(6-n)/6) Puis 88 833 | n de 1 à 15 79 500 |

Notes

(*) L'indice n indique le numéro de l'année d'exploitation (et donc aussi, en Schéma de Référence le nombre de tranches déjà réalisées). Si par exemple, n est égal à 2, c'est que la tranche n°3 est en cours de réalisation.

(**) Dans chaque colonne, la valeur du coût pour l'indice n est donnée sous la forme d'une variation par rapport à la valeur pour l'indice n-1, valeur désignée par "ant" (comme "antérieur").

Tableau 3. Evolution des coûts récurrents annuels en €HT (hors indexation).

Le tableau ci-dessus permet de parvenir aux résultats suivants.

- Le coût de maintenance et de GER se compose en Schéma de Référence comme en Schéma CP d'un montant de 9,6 k€ HT par an pour la signalisation tricolore et d'un montant complémentaire pour l'éclairage public. Ce dernier, en Schéma CP, s'accroît de 46,855 k€ HT par an avant le démarrage de l'exploitation à 47,519 k€ HT en une seule fois (augmentation de 0,673 k€ dès que les travaux sont terminés, alors qu'en Schéma de Référence il s'accroît de 0,123 k€ HT par an à la mise en exploitation de chaque tranche (explication: les rechanges et autres fournitures sont plus coûteuses, le matériel étant plus moderne).
- Les dépenses d'énergie se composent de deux éléments. **Pour les abonnements** (TVA à 19,6%): en CP, le rythme annuel diminue brutalement après les travaux (de 27,024 à 23,802 k€ HT), puis un gain de productivité de 0,144 k€ HT par an est dégagé sur 5 ans (au total 3% approx.) mais sur toute la période d'exploitation, un renchérissement de 0,024 k€ HT par an s'ajoute du fait de la stratégie des fournisseurs d'énergie de modification des termes des abonnements et des investissements étalés; *mutatis mutandis*, le même raisonnement s'applique pour chacune des 6 tranches en Schéma de Référence. **Pour les consommations** (mais TVA à 5,5%), même logique: en CP diminution initiale de 44,897 à 40,898 k€ HT, puis économie annuelle de 0,408 k€ HT sur 7 ans (au total 7% approx.) mais renchérissement de 0,014

k€ HT par an du fait des investissements étalés; *mutatis mutandis*, même raisonnement pour chacune des 6 tranches en Schéma de Référence.

- En Schéma de Référence, sur les tranches non encore réalisées, les investissements d'extensions font l'objet de contrats séparés aux conditions antérieures (136,215 k€ HT ou 162,913 k€ TTC par an pour 100% du périmètre). Sur les tranches terminées (et sur celle en travaux), des conditions nouvelles s'appliquent (équivalant à 88,833 k€ HT ou 106,244 k€ TTC par an sur 100% du périmètre). En revanche, en contrat de partenariat, on passe directement à 80,757 k€ HT (96,586 k€ TTC) par an pour l'ensemble du périmètre, la différence de prix entre les deux schémas (une fois que les travaux initiaux sont terminés dans l'un et l'autre) provenant d'une gestion optimisée et rendu cohérente globalement en CP (réduction de 10%).

Ces divers résultats permettent de construire le tableau suivant qui traduit les coûts récurrents.

| ↓ Poste | Schéma⇒ | Référence (a) | CP (b) (*) | Ecart (b-a) |
|----------------------------------|---------|----------------|----------------|----------------|
| Maintenance & GER (*) | | 68,234 | 68,365 | + 0,131 |
| MO + exploitation pure (**) | | 10,060 | 17,605 | + 7,545 |
| Dépenses d'énergie (***) | | 71,781 | 69,783 | - 1,998 |
| Investissement récurrent (****) | | 106,244 | 96,586 | - 9,659 |
| Coût annuel récurrent TTC | | 256,319 | 252,338 | - 3,981 |

Notes

(*) Les coûts indiqués sont limités aux fournitures. Ils correspondent à des chiffres annuels moyens TTC sur la période qui intègrent une augmentation de 0,016 k€ TTC (0,013 k€ HT) par an à cause des investissements étalés (extensions).

(**) En Schéma de Référence: maîtrise d'œuvre sur marchés pluriannuels: 3% sur maintenance et GER et 2% sur les investissements récurrents (soit 4,173 k€ HT par an), l'exploitation est valorisée à 72 k€ TTC sur les 15 ans (soit 4,238 k€ HT par an). En CP (hypothèse MAPP), l'exploitation est intégrée dans une marge pour le partenaire privé (7,5% des dépenses récurrentes).

(***) Chiffres moyens sur la période.

(****) Investissements étalés (remplacements et extensions) forfaitisés.

Tableau 4. Coûts récurrents annuels TTC (sur 100% du périmètre) en k€ 2009

Pour l'évolution de toutes les dépenses récurrentes, les conseils ont retenu un taux d'inflation indifférencié (3% par an).

Observations de la MAPP

Tout en ayant conscience que le dossier porte sur des sommes relativement modestes, la MAPP regrette un niveau de détail irrégulier (parfois excessif, parfois insuffisant) dans le rapport des conseils, ce qui ne permet pas toujours de tirer parti des idées éventuellement intéressantes qui y sont présentées.

- Le comportement des acteurs de la contractualisation (la personne publique d'un côté, mais surtout le partenaire privé de l'autre), est abordé plusieurs fois, notamment à l'occasion de la présentation des règles de simulation des dépenses d'énergie ou des dépenses de maintenance. Par contre, la MAPP a dû longuement rechercher la logique sous-jacente.

- La MAPPP pense que la logique en question pourrait être simplifiée compte tenu des montants en jeu, notamment en ce qui concerne les gains de productivité à la fin de la construction en Schéma CP ou à la fin des tranches en Schéma de Référence. C'est ce qu'elle a fait dans ses propres simulations.
- La MAPPP a par ailleurs introduit, pour le Schéma CP, au delà des coûts des fournitures pour la maintenance, une charge liée au pilotage de l'exploitation par le partenaire privé (et qui inclut aussi sa marge).

Comme pour les investissements initiaux, la MAPPP n'est pas opposée à ce que les investissements récurrents fassent apparaître une économie en faveur du Schéma CP (pour les mêmes raisons) mais craint qu'un écart de 10% ne soit un peu exagéré. Un écart de 3% paraîtrait là encore plus indiqué.

3.5. Coûts financiers, de montage et de gestion

3.5.1. Hypothèses de financement en Schéma de Référence

Préfinancement.

Etant donné les montants en jeu relativement modiques, les dépenses sont réputées ne pas être régulièrement échelonnées dans l'année, mais décaissées en une fois en fin de tranche (ce qui évite d'envisager des tirages mensuels sur le préfinancement avec capitalisation des intérêts intercalaires). Moyennant cette hypothèse, il n'est pas nécessaire d'envisager de coût de préfinancement.

Financement

En interprétant le raisonnement des conseils, on comprend que les ressources mobilisées par la Commune pour la réalisation des ouvrages sont financées par emprunt à long terme auprès de banques⁹.

On peut supposer à des fins de simplification que les sommes empruntées sont tirées à la fin de chaque tranche, remboursées sur une durée de 15 ans pour le premier emprunt, de 14 ans pour le deuxième, et de 10 ans pour le 6^{ème}, et par un schéma d'amortissement à P+I constant.

Le problème dès lors est d'imaginer les conditions de financement auprès des établissements de crédit d'une commune de 10 000 habitants... Ceci dit, au cas d'espèce, la Commune ayant déjà obtenu des concours auprès de banques, on peut s'inspirer des conditions obtenues dans les mois récents.

Les conseils ont estimé que le taux moyen du financement pour la Commune serait de l'ordre de 5%.

Observations de la MAPPP

Pour la MAPPP, l'hypothèse retenue pour le taux auquel la Commune parviendrait est vraisemblable mais mériterait de plus amples développements car les dossiers récents montrent que les petites villes obtiennent souvent des

⁹ La MAPPP rappelle que la référence à l'OAT n'est pas applicable dès lors que l'on envisage des concours bancaires (une émission d'OAT constitue un emprunt obligataire).

conditions qui varient dans une plage assez large. Sur ce point, la MAPPP interprète les propos des conseils de la façon suivante:

- la durée moyenne des emprunts est de 12,5 années compte tenu de la durée des emprunts pour chaque tranche, mais la durée moyenne des remboursements est de 9 ans (en gros les deux tiers), moyennant quoi il faudrait d'une part rechercher le taux applicable pour ce type de durées, et d'autre part imaginer le *spread* qui serait applicable pour une collectivité telle que Sassenage,
- moyennant quoi elle recommande une référence de type Euribor à 3 ou 6 mois avec *swap*,
- au vu d'opérations récentes, la MAPPP, note que si globalement les taux d'intérêt applicables au secteur public ont eu tendance à baisser depuis la crise qui affecte les marchés financiers, cette crise s'est traduite par une augmentation du coût de la ressource pour des emprunteurs privés en général, mais aussi par l'apparition d'une large fourchette de taux applicables aux emprunteurs publics de telle manière que si l'Etat continue très largement à bénéficier de conditions favorables, les collectivités locales en revanche obtiennent des conditions très variables, le résultat étant que pour une commune comme Sassenage, un emprunt direct auprès de banques sur une durée de type 15 ans, par rapport à un index du type Euribor à 3 mois (0,90%) + marge de *swap* + marge bancaire, soit en tout de l'ordre de 4%, ressortirait avec un *spread* d'au moins 1%, soit en tout 5%.

C'est pourquoi la MAPPP pense approprié de retenir, comme l'ont fait les conseils sans explication, une hypothèse de 5% pour le coût de la ressource pour la Commune. Au demeurant, il est justifié, comme l'ont fait les conseils, de retenir également une hypothèse de commission d'arrangement et de commission d'engagement, qui du fait de la structure de l'opération en tranches aurait un impact non négligeable.

3.5.2. Hypothèses de financement en schéma CP

Préfinancement.

Les conseils ont estimé un taux applicable en période de construction en même temps que le taux (à long terme) applicable pendant l'exploitation («taux 1» pour le premier, «taux 2» pour le second, *cf. infra*). La MAPPP en prend note.

Financement.

Les conseils ont retenu un montage de type *corporate*, ce qui est adapté au cas de figure compte tenu des montants d'investissement, mais ils ont raisonné comme si une entité juridique isolée portait le contrat et les financements et était dotée de fonds propres à hauteur de 10% de l'investissement. L'essentiel (90%) du financement nécessaire proviendrait d'une dette bancaire (au coût obtenu aussi à partir de l'Euribor à 3 mois). Ce concours serait équivalent à un prêt amorti à P+I constant, d'une durée de 15 ans («duration» un peu supérieure à 10 ans). Cette ressource de base serait obtenue à un taux fixe de l'ordre de 4,5%, le reste du financement proviendrait de fonds propres.

Les conseils ont dans le cas d'espèce prévu les conditions suivantes:

- fonds propres constitués, pendant la construction, d'un prêt relais d'origine bancaire avec une marge de 0,5% par rapport à la ressource de base, et, après la construction, de vrais fonds propres dont la rémunération serait de 10% après impôt sur les sociétés,
- prêt avec cession de créance acceptée sur 80% de la dette (soit 72% de l'ensemble du financement), assorti d'une marge bancaire (*spread*) de 0,75%, soit finalement au taux de 5,25%,
- prêt sans cession de créance acceptée pour le reste de la dette bancaire (20%), soit 18% de l'ensemble du financement, assorti d'un *spread* supplémentaire de 0,5% (soit un *spread* global de 1,25%), et finalement au taux de 5,75%.

| Nature des fonds | Gearing (*) | Taux 1 (**) | Taux 2 (**) |
|----------------------------|-------------|-------------|-------------|
| Fonds propres | 10% | 5,00% | 10,00% |
| Cession acceptée | 72% | 5,75% | 5,25% |
| Dette en risque projet | 18% | 5,75% | 5,75% |
| Coût global schéma CP | 100% | 5,675% | 5,815% |
| Coût global schéma de réf. | 100% | 5,00% | 5,00% |

Notes

(*) Répartition des différents concours: s'agissant des fonds propres, ceux-ci, sont constitués d'un crédit relais en période de construction, que les conseils ont supposé accordé à un taux de 5%.

(**) Rappel: taux 1 est le taux qui s'applique en période de construction (coût du préfinancement), taux 2 est le taux qui s'applique en période d'exploitation.

Tableau 5. Coûts du financement en schéma CP.

Observations de la MAPPP

Pour la MAPPP, l'ensemble de ces hypothèses apparaît correspondre à la tendance actuelle des marchés financiers.

Les conseils n'ont pas fait référence directement à un index bancaire pour les concours au partenaire privé, mais ont procédé par comparaisons aux conditions de l'emprunt dans le cas du schéma de Référence. La MAPPP considère qu'une approche calée directement sur le coût de la ressource pour les banques, c'est à dire Euribor, est la plus appropriée.

En outre, la MAPPP rappelle que la crise financière aigüe intervenue dans les mois récents est susceptible de remettre en cause les hypothèses de financement les plus étayées. Il est difficile d'anticiper l'état des marchés financiers à l'époque où les divers candidats remettront leur offre définitive. Il conviendra que la Commune s'assure, au vu des propositions qui lui seront faites, que le recours au contrat de partenariat reste financièrement intéressant (mais on verra ci-dessous qu'il dispose sur ce point d'une marge significative de sécurité).

Enfin, la MAPPP signale que le rapport des conseils est parfois trop limité en explications, ce qui oblige à mener des recherches longues, au prix d'allers et retours nombreux; cela est un facteur de complication et parfois d'incertitude quant à la bonne interprétation. Notamment, pour le tirage sur la dette, étant donné la durée des travaux de 15 mois, la MAPPP aurait préféré que dans la modélisation, il soit supposé qu'une partie des fonds est tirée à la signature du contrat (la moitié), le reste étant versé en deux parts égales au bout de 9 mois et au bout des 15 mois.

3.5.3. Coûts spécifiques de montage et gestion

Suivi en période d'exploitation

Les conseils n'ont pas estimé de surcoût annuel moyen de gestion pour le Schéma de Référence comme pour le Schéma CP au titre de maîtrise d'ouvrage résiduelle et de suivi du déroulement en conformité aux objectifs.

Coûts liés au montage juridique en schéma CP

En schéma CP, les conseils n'ont pas pris en compte de coût de mise en place, ni de coût de gestion. La MAPPP rappelle toutefois que ces coûts existent, même s'ils sont difficiles à cerner. En ce qui concerne le coût de gestion, la MAPPP est d'accord pour que l'on puisse considérer qu'il est noyé dans les dépenses d'exploitation forfaitisées à 7,5% (voir Tableau 4 ci-dessus). En revanche, en ce qui concerne le coût de mise en place, la MAPPP pense qu'il aurait été approprié de prévoir une somme de l'ordre de 100 k€ TTC.

3.5.4. Revenus

Les conseils n'ont pas fait d'hypothèse en ce domaine.

Observations de la MAPPP

Une partie du parc des luminaires est installée dans des emprises privées. Il ne s'agit pas d'installations en façade, mais d'installations sur des voies privées par exemple, au bénéfice de personnes privées. Il apparaît aux yeux de la MAPPP que la Commune pourrait à l'occasion du CP imaginer un schéma de recettes complémentaires liées non pas à l'installation des luminaires mais à un service d'éclairage qui pourrait être minimal dans ce cas (jusqu'à 23 heures le soir, avec garantie de réparation peu contraignante) mais extensible à un service complet moyennant rémunération des personnes privées concernées. La MAPPP recommande à la Commune d'inviter les concurrents à formuler des propositions dans ce sens lors du dialogue compétitif.

3.6. Analyse comparative de la VAN des coûts

Compte tenu des hypothèses prises, la VAN des coûts en valeur 2009, avant prise en compte des risques et sur la base d'une actualisation au taux de 5% (coût de la ressource pour la personne publique en charge) est donnée par le tableau suivant. Il est souligné que compte tenu de l'écart de délai de construction entre Schéma CP et Schéma de Référence, la méthode de comparaison classique sur le critère simple de la VAN des coûts trouve ses

limites et qu'il faut faire appel à une méthode basée sur le critère d'utilité socio-économique en introduisant une VAN des coûts corrigée en CP.

| Scénario conseils | Schéma Réf. (a) | Schéma CP (b) | Variation (b-a)/a |
|-------------------|-----------------|---------------|-------------------|
| VAN classique | 10,965 | 9,512 | - 13,25% |
| Van corrigée (*) | 10,965 | 7,513 | - 31,48% |

Notes

(*) En CP seulement, dans le cadre de la méthode basée sur l'utilité socio-économique..

Tableau 6. VAN des coûts hors prise en compte des risques (en M€ 2010 TTC)

On constate qu'avant même la prise en compte des risques, le Schéma CP est déjà plus favorable que le Schéma de Référence et que l'utilisation du critère d'utilité socio-économique introduit un élément correctif considérable (une vingtaine de %... que l'on pouvait anticiper, en tant qu'ordre de grandeur, en se disant que sur la durée de comparaison, l'écart moyen entre les démarrages est de 2,5 ans, ce qui, comparé à 15 ans, est de l'ordre de 17%, étant rappelé qu'un raisonnement proportionnel, non actualisé, conduit à une sous-estimation).

3.7. Valorisation des risques

Compte tenu de cet ordre de grandeur dans les écarts de VAN (avant risques), et étant donné qu'il n'y a aucune raison de penser que la réalisation de l'opération en Schéma CP introduirait plus de risques qu'en Schéma de Référence (c'est le contraire qui se produit), les conseils à juste titre n'ont pas mené une analyse de risques détaillée.

3.7.1. Identification des risques, répartition, impact

Les conseils ont pensé qu'en général les risques sur les coûts récurrents étaient secondaires dans les deux schémas parce qu'il s'agit de montants maîtrisables ; tout au plus, l'objectif d'économies d'énergie amène-t-il un nouveau métier pour les équipes en place si le Schéma de Référence était choisi. Les conseils ont évalué ce risque à 1% de surcoût dans les consommations énergétiques en Schéma de Référence, alors qu'il représente 0,5% en Schéma CP.

Par ailleurs, les coûts de construction pourraient augmenter du fait de coûts de malfaçon lors de la réalisation des travaux. Ils représenteraient 2% du coût des travaux en Schéma de Référence et 1% en Schéma CP.

Observations de la MAPPP

Même si la MAPPP aurait préféré une identification des risques un peu plus développée, il est clair que l'analyse poussée des risques perd de son importance compte tenu de l'écart observé entre les VAN hors risques.

3.7.2. Intégration des risques dans l'analyse, bilan global

Dans ces conditions, la VAN des coûts après prise en compte des risques et sur la base d'une actualisation au taux de 5% (coût de la ressource) est donnée par le tableau suivant.

| Scénario conseils | Schéma Réf. (a) | Schéma CP (b) | Variation (b-a)/a |
|-------------------|-----------------|---------------|-------------------|
| VAN | 11,049 | 9,549 | - 13,74% |
| VAN corrigée (*) | 11,049 | 7,530 | - 31,98% |

Notes

(*) En CP seulement, dans le cadre de la méthode basée sur l'utilité socio-économique..

Tableau 7. VAN des coûts avec prise en compte des risques (en M€ 2009 TTC)

A travers ce tableau, il est possible de dégager les caractéristiques comparées des deux schémas.

- La prise en compte des risques conduit à un bilan encore plus en faveur du contrat de partenariat.
- L'avantage du CP aurait pu être encore accentué si avaient été pris en compte les risques de glissement de délai dans la réalisation des travaux.

On constate néanmoins, comme on pouvait s'y attendre, que l'impact des risques est faible et, en tout état de cause, sans commune mesure avec l'impact de la méthode basée sur l'utilité socio-économique.

3.8. Sensibilité et tests de basculement

Compte tenu des mouvements de contraction de l'économie et d'instabilité des marchés financiers qui peuvent intervenir, il est légitime de s'interroger sur la résistance de l'écart de VAN en faveur du CP. C'est pourquoi la MAPPP recommande aux personnes publiques de mener en premier lieu des tests de basculement classiques sur les coûts de construction et les coûts récurrents. En second lieu, un test à caractère financier est particulièrement important compte tenu de la période de crise financière à laquelle la France et la plupart des pays sont confrontés.

La MAPPP a repris les calculs des conseils et a obtenu les résultats suivants.

- En matière de coûts de construction, la conversion de l'avantage du schéma CP (en termes de VAN des coûts), en variation du coût de construction correspond à 126% environ dudit coût.
- En matière de coûts récurrents, la conversion de l'avantage du schéma CP (en termes de VAN des coûts), en variation du coût annuel récurrent correspond à 53% dudit coût.

Ces deux caractéristiques font apparaître le schéma CP comme extrêmement robuste (il est très improbable que le partenaire privé laisse dériver les coûts dans de telles proportions).

S'agissant de la résistance à l'aggravation des conditions de financement, il est important d'en mesurer la conséquence pour des partenaires privés. Sur ce point, le taux de financement à long terme du partenaire privé en CP devrait augmenter d'environ 13,6% en valeur absolue pour ramener la VAN des coûts du schéma CP à égalité avec celle du schéma de référence. Ceci représente un différentiel considérable entre taux de financement privé et taux de financement public. Sur ce point aussi, le schéma CP peut donc être considéré comme particulièrement robuste.

4. Synthèse de l'avis


La pertinence juridique du recours au contrat de partenariat pour le projet de modernisation de l'éclairage public de Sassenage est établie au titre de la complexité. Mais il est clair que c'est fondamentalement le critère de l'efficacité qui justifie le recours au contrat de partenariat pour ce dossier. La comparaison des VAN après prise en compte des risques, ainsi que les tests de basculement, montrent que le schéma CP est le mode de contractualisation de loin le plus performant.

L'analyse comparative a pris en compte, pour la réalisation du projet, la seule formule alternative au contrat de partenariat, qui soit pertinente compte tenu de la stratégie de la Commune, à savoir une formule enchaînant un ou plusieurs marchés de travaux puis une formule de régie municipale (comme jusqu'à ce jour). La comparaison fait apparaître un bilan favorable au schéma CP à un point rarement égalé qui est propre aux projets pour lesquels le recours au CP accélère la réalisation de l'investissement dans de grandes proportions (gain de 32% après prise en compte des risques). Par ailleurs les résultats des tests de basculement montrent que le projet présente une grande résistance aux aléas.

L'analyse comparative montrant l'intérêt d'un tel recours, la Mission d'Appui à la Réalisation des Contrats de Partenariat émet un avis favorable au choix du contrat de partenariat pour le projet d'éclairage public de la commune de Sassenage.

Il appartiendra à cette dernière de vérifier tout au long de la procédure d'attribution et avant la signature du contrat que les avantages attendus d'un tel choix ont bien été confirmés par le déroulement de la consultation.

Le Président de la Mission d'Appui



Noël de SAINT PULGENT