

Paris, le 5 février 2010

**Avis n°2010-01 concernant
le projet du nouveau palais de Justice de Paris**

Préambule : cet avis est rendu en application des dispositions de l'article 2 de l'ordonnance du 17 juin 2004, relative aux contrats de partenariat, modifiée par la loi du 28 juillet 2008, et au vu des seules exigences fixées par ladite ordonnance. Il ne vaut pas approbation par le ministre chargé de l'économie et le ministre chargé du budget qui, au titre de l'article 9 de ladite ordonnance, doivent apprécier les conséquences de la signature du contrat de partenariat sur les finances publiques et la disponibilité des crédits, dans les conditions fixées à l'article 3 du décret n° 2009-242 du 2 mars 2009.

1. Objet

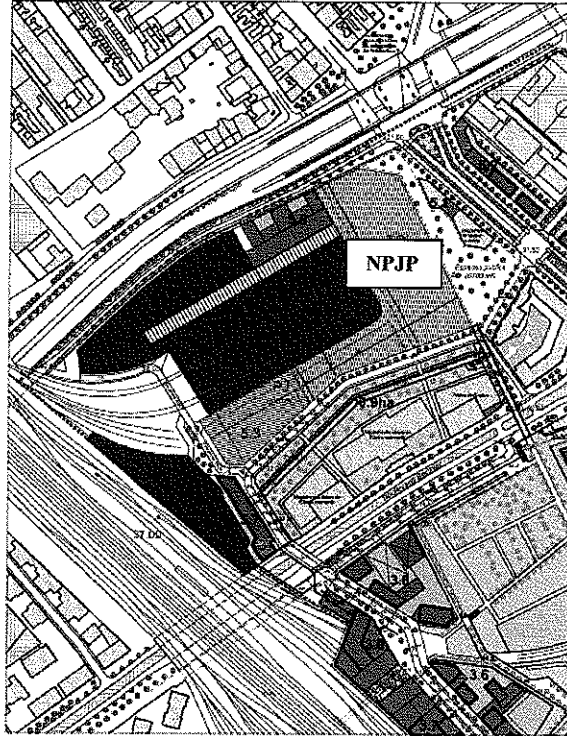
L'actuel Tribunal de Grande Instance (TGI) de Paris, dont le site principal est situé sur l'Ile de la Cité, souffre de l'éclatement de ses services, le tiers des surfaces occupées se répartissant sur huit autres sites parisiens excentrés.

En outre, les locaux situés sur l'Ile de la Cité sont saturés et inadaptés aux besoins et cela malgré l'adjonction de constructions complémentaires saturant les espaces des cours intérieures. Les postes de travail sont en nombre insuffisant, les justiciables sont accueillis dans des espaces exigus et inadaptés et les salles d'audiences présentent des taux d'occupation supérieurs à 100%.

Les différents scénarii étudiés, suite au schéma directeur élaboré en 1996, ont conclu à l'impossibilité de redéployer sur place le TGI (bâtiments historiques, surfaces contraintes, coût prohibitif en site occupé). En conséquence, deux décisions ont été prises : construire un nouveau TGI et redéployer sur le palais de Justice de l'Ile de la Cité la Cour d'Appel, la Cour de Cassation et la Cour d'Assises.

La Ville de Paris ayant proposé le site des anciens terrains ferroviaires du quartier des Batignolles et les études de faisabilité ayant montré que le site offrait de réelles possibilités (construction en plein sol et tour de grande hauteur), le Président de la République a annoncé le 29 avril 2009 que le nouveau palais de Justice de Paris sera implanté sur ce site¹.

Plan d'implantation du futur palais de Justice



L'écriture architecturale de ce bâtiment institutionnel, conjuguée à l'ampleur du programme des surfaces, permettrait d'affirmer, à la porte de Paris, l'un des premiers points d'ancrage du Grand Paris.

A ce stade, le périmètre de l'équipement envisagé comprend le TGI, les 20 tribunaux d'instance d'arrondissement ainsi que le tribunal de police.

Le projet doit être réalisé dans des délais très contraints, avec l'option affichée de réaliser une partie du projet sous la forme d'une tour de grande hauteur.

Pour ce faire, l'Etablissement Public du Palais de Justice de Paris (EPPJP)², qui portera le projet pour le compte du ministère de la Justice, souhaite s'appuyer sur un partenaire privé

¹ Initialement prévue pour accueillir le village olympique lors de la candidature de Paris aux Jeux de 2012, la ZAC Clichy-Batignolles (40 hectares) apportera une requalification complète du quartier des Batignolles et un renouvellement de son identité tout en favorisant la mixité des fonctions (bureaux, activités, logements et équipements publics de proximité pour environ 350 000 m² SHON). Avec le label « éco quartier », la ZAC se veut exemplaire en matière de développement durable.

² L'EPPJP, établissement public national à caractère administratif, a été créé par le décret n°2004-161 du 18 février 2004. Parmi les missions qui lui sont confiées figurent la conception, l'acquisition, la construction, et l'aménagement de nouveaux locaux pour les besoins des juridictions de l'ordre judiciaire et des organismes installés sur le site du palais de justice de Paris. Afin de permettre à l'EPPJP de mener en contrat de partenariat le projet du nouveau palais de justice de Paris son décret fondateur a été modifié par le décret n°2010-43 du 12

qui sera chargé de concevoir, préfinancer, réaliser et entretenir l'ouvrage et, éventuellement, de prendre en charge des services non « bâtimentaires » dans le cadre d'un contrat de partenariat.

2. Analyse juridique

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

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

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

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

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

Les critères de l'urgence et du bilan n'ont pas été retenus par l'EPPJP pour établir l'éligibilité du projet au contrat de partenariat bien qu'au cas d'espèce l'urgence, comme l'a démontré l'EPPJP, pouvait être invoquée³, et que la Mission d'appui estime que le projet pouvait également être éligible au contrat de partenariat sur la base du troisième critère dit du bilan introduit par la loi du 28 juillet 2008. En effet, il ressort de l'analyse comparative (*voir infra*) que le recours au contrat de partenariat présente un bilan entre les avantages et les inconvénients plus favorable que dans le schéma de référence retenu.

janvier 2010. En effet, le décret fondateur prévoyait la création d'un établissement public destiné à assurer la maîtrise d'ouvrage d'opérations au sens de la loi MOP du 12 juillet 1985 modifiée relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée.

³ L'EPPJP montre que l'urgence peut s'analyser sous l'angle du « risque à ne pas rattraper les retards préjudiciables » au regard de la sécurité des personnes, de la « sûreté », de l'accessibilité des personnes handicapées et des conditions d'exercice du service public judiciaire. On peut rappeler que le Conseil Constitutionnel a admis l'urgence sectorielle à opérer un rattrapage des investissements de l'Etat en déclarant constitutionnelles les dispositions de la LOPJ (Décision n°2002-461 DC du 29 août 2002).

Photographies illustrant la pertinence du recours au contrat de partenariat sur le critère de l'urgence

Les circulations sont encombrées de dossiers



Entrée publique au tribunal de grande instance et accès touristique à la Sainte-Chapelle



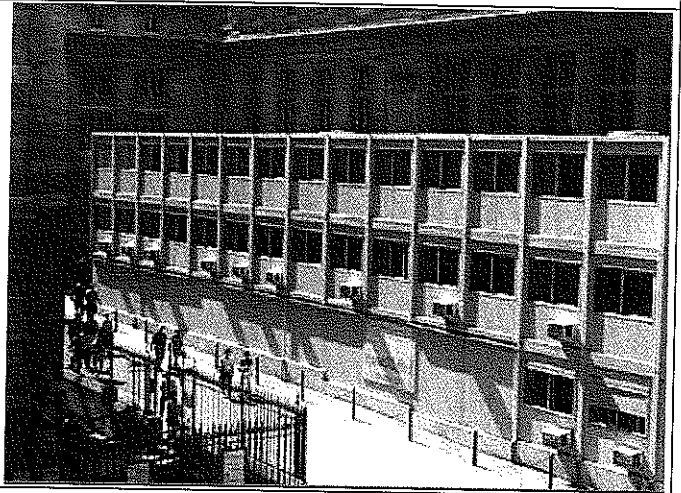
- Le potentiel calorifique est très important.
- Les issues d'évacuation ne sont pas dégagées.
- Le risque de perte de dossier est élevé.

- Les flux ne sont pas séparés.
- Les accès sont trop étroits.
- Les forces de l'ordre sont noyées dans la « marée humaine ».
- Il n'y a pas de dégagements suffisants.

L'accès n'est pas facilité pour les personnes handicapées.



Bureaux installés dans des bungalows dans la cour de la Sainte-Chapelle



L'EPPJP a recouru au critère de la complexité, notion transposée de la directive n°2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil européen du 31 mars 2004, relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services. Cette directive autorise en effet le recours à une procédure appelée dialogue compétitif dans le cas de projets complexes.

Dans son considérant 31, la directive précise que :

« Les pouvoirs adjudicateurs qui réalisent des projets particulièrement complexes peuvent, sans qu'une critique puisse leur être adressée à cet égard, être dans l'impossibilité objective de définir les moyens aptes à satisfaire leurs besoins ou d'évaluer ce que le marché peut offrir en termes de solutions techniques et/ou de solutions financières/juridiques. Cette situation peut notamment se présenter pour la réalisation d'importantes infrastructures de transport intégrées, la réalisation de grands réseaux informatiques ou la réalisation de projets comportant un financement complexe et structuré, dont le montage financier et juridique ne peut pas être prescrit à l'avance. Dans la mesure où le recours à des procédures ouvertes ou restreintes ne permettrait pas l'attribution de tels marchés, il convient donc de prévoir une procédure flexible qui sauvegarde à la fois la concurrence entre opérateurs économiques et le besoin des pouvoirs adjudicateurs de discuter avec chaque candidat tous les aspects du marché ».

Par ailleurs, une fiche explicative sur le dialogue compétitif a été publiée par les services de la Commission européenne en janvier 2006, venant préciser notamment la notion de complexité.

Cette approche a été validée par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 2 décembre 2004 n°2004-506 DC : «...la complexité du projet, lorsqu'elle est telle que, comme l'énonce le a) des deux articles critiqués, « la personne publique n'est pas objectivement en mesure de définir seule et à l'avance les moyens techniques pouvant répondre à ses besoins ou d'établir le montage financier ou juridique du projet ».

La complexité du projet est de nature technique, urbanistique, administrative et juridique.

2.1 La complexité technique

Il s'agit de la difficulté pour l'EPPJP de définir seul et à l'avance les moyens techniques pouvant répondre à l'ensemble de ses besoins. La complexité s'entend donc au regard de l'incapacité de l'EPPJP de spécifier les moyens techniques à utiliser pour répondre à ses besoins, mais également et surtout au regard de la difficulté de choisir parmi plusieurs solutions possibles celle qui est la plus à même de répondre de manière optimale à ses besoins. Ainsi, il ne s'agit pas seulement de l'impossibilité objective pour l'EPPJP de déterminer les spécifications techniques souhaitées, mais davantage de déterminer la solution optimale au plan technico-économique.

La complexité technique résulte des contraintes inhérentes à la tour de grande hauteur et à la gestion des espaces d'accueil, de la mise en place d'une démarche qui se veut exemplaire en matière de développement durable, de la conciliation des exigences de sécurité et de sûreté, ainsi que des interfaces avec l'environnement.

2.1.1 La tour de grande hauteur

L'enjeu du projet et l'ampleur de son programme (88 500 m² SHON) constituent pour l'Etat un défi d'autant plus difficile à relever qu'une partie de l'ouvrage est envisagée sous la forme d'une tour dont la hauteur pourrait atteindre 200 m. Or, un immeuble de grande hauteur est intrinsèquement un ouvrage complexe tant par sa technicité que par l'application d'une réglementation spécifique et très contraignante en France⁴.

La mise en œuvre de fondations spéciales et profondes s'avère, dans le cas présent, particulièrement difficile dans la mesure où le site est à proximité de la Seine et que la composition et la consistance même du sol devront faire l'objet d'attentions particulières compte tenu de la présence de couches de gypses qui présentent la caractéristique d'être solubles.

En outre, la complexité technique de la tour porte sur ses circulations, qui nécessitent des études extrêmement poussées⁵ sur sa morphologie et son implantation⁶, ainsi que sur les surfaces de façades développées⁷.

2.1.2 Les espaces d'accueil

La complexité technique réside également dans la conception et la réalisation des espaces publics qui seront implantés en pied de la tour sous la forme d'une « galette », pour environ un tiers des surfaces totales. Ces espaces seront composés par 90 salles d'audiences qui devront être traitées comme autant d'entités indépendantes en matière d'accès, de sûreté, d'éclairage, de chauffage et de rafraîchissement. Ces salles d'audiences devront en outre être en lien avec l'espace symbolique que constitue la salle des « pas perdus », le tout devant permettre l'accueil, le contrôle, le filtrage et l'orientation des personnes dans un environnement de qualité (confort, température, air,...) parfaitement sécurisé⁸.

⁴ A cet égard, il convient de noter que les constructions des dernières tours dans la capitale remontent à plus de 30 ans, les derniers ouvrages publics comparables, la Grande Arche de la Défense (110 m de haut) et la Bibliothèque Nationale de France (4 tours angulaires de 79 m de haut) ayant été unanimement reconnus comme extrêmement complexes, alors que la hauteur de la tour envisagée est plus élevée.

⁵ Les circulations horizontales et verticales doivent être optimisées pour pouvoir développer un rapport SHON/SU intéressant en termes de réduction de coût tout en garantissant la sécurité des personnes.

⁶ La morphologie et l'implantation sont également des éléments majeurs de la complexité du projet. En effet, elles peuvent générer des surcoûts notamment en matière d'isolation, d'éclairage et de climatisation.

⁷ Les surfaces de façades étant très exposées au vent, les parois doivent donc être parfaitement étanches et cela d'autant plus que le vent génère des contraintes sur les structures qui sont parfois très difficilement modélisables. C'est pourquoi, pour le site de Paris - La Défense, une maquette réalisée par l'EPAD permet aux concepteurs de tester leurs ouvrages en soufflerie. En outre, les surfaces de façades doivent également offrir aux occupants une lumière naturelle généreuse.

⁸ C'est sans doute la raison qui a conduit la Mission Interministérielle pour la Qualité des Constructions Publiques (MIQCP) à classer les palais de Justice dans la catégorie de complexité moyenne ou élevée, selon qu'ils accueillent une ou plusieurs juridictions (« Guide à l'intention des maîtres d'ouvrage pour la négociation des rémunérations de maîtres d'œuvre »).

2.1.3 La mise en place d'une démarche exemplaire en matière de développement durable

Le nouveau palais de Justice de Paris se veut exemplaire en matière de développement durable et donc en phase avec les nouvelles exigences issues des règles du Grenelle de l'Environnement qui sont à la fois innovantes, complexes, contraignantes et difficiles à appréhender par les maîtres d'ouvrages dans la mesure où les modalités de calcul de ses règles ne seront pas connues avant 2012. En l'absence d'éléments précisément connus à ce jour sur les contraintes qui leur seront imposées, les maîtres d'ouvrages manquent de visibilité, sachant en outre que l'efficacité des technologies d'avenir n'est pas encore bien connue.

2.1.4 La nécessaire conciliation des exigences de sécurité et de sûreté

Il est indispensable de concilier les contraintes de sûreté particulières, liées aux compétences propres du TGI de Paris en matière de terrorisme, et les exigences liées à la sécurité des bâtiments recevant du public, alors même que ces contraintes et exigences peuvent être antagonistes. En effet, la solution retenue devra permettre le filtrage et le contrôle des personnes sans nuire à une intervention rapide des forces de l'ordre et à une évacuation rapide en cas d'incident ou d'incendie, l'évacuation étant rendue plus difficile par l'existence d'une tour.

2.1.5 Les interfaces avec l'environnement

La complexité technique du projet réside aussi dans sa connexion à son environnement : adduction en eau potable, évacuations des eaux pluviales et usées, réseaux téléphoniques et informatiques, réseaux mutualisés de chauffage et de climatisation, accès des piétons et des véhicules. En effet, rien n'existe à ce jour sur le site et il faudra donc mener les démarches nécessaires auprès des nombreux intervenants et opérateurs impliqués⁹.

2.2 La complexité urbanistique

La complexité urbanistique résulte de la difficulté de respecter les contraintes d'urbanisme et de la configuration particulière du site.

2.2.1 Les contraintes d'urbanisme

La difficulté d'anticiper la rédaction finale des amendements qui seront apportés au plan local d'urbanisme (PLU) de la Ville de Paris, en cours de révision pour pouvoir accueillir sur le site des Batignolles le projet de l'EPPJP, est une source de complexité. En effet, le plafond en hauteur de construction autorisé à ce jour dans le PLU n'est que de 37 mètres.

Par ailleurs, le texte du PLU et les documents graphiques associés sont souvent sources d'interprétations divergentes compte tenu de leur complexité. L'appui de spécialistes très pointus est donc indispensable pour notamment anticiper les points qui pourraient être tranchés par le juge administratif.

⁹ A titre d'illustration, les ouvrages construits sur le site de la Défense n'ont pas d'installation de chauffage et de climatisation en propre, l'établissement public d'aménagement de la Défense (EPAD) mettant à la disposition des promoteurs, des réseaux de chauffage et de climatisation mutualisés. Or cette facilité n'existera pas dans le projet porté par l'EPPJP.

2.2.2 La configuration particulière du site

Le site devant accueillir le nouveau palais de Justice de Paris est situé entre le boulevard Berthier au sud et le périphérique au nord qui surplombe la parcelle. Une friche industrielle, sur laquelle la SNCF réalise du concassage de matériaux en vue d'y réaliser une base fret, se positionnera de manière mitoyenne au site à l'ouest, en surplomb de 7m par rapport à l'emprise du palais de Justice. A l'est, entre la parcelle et l'avenue de la Porte de Clichy, un parvis sera créé par l'aménageur de la ZAC. Au sud, une rue sera également créée (rue du Bastion) afin de desservir la partie sud de la ZAC au moyen d'une passerelle enjambant le boulevard Berthier.

Tous ces éléments concourent à complexifier le projet. La mitoyenneté avec le périphérique crée des points de vigilance particuliers en matière phonique, de qualité de l'air, et de sûreté¹⁰. Cette complexité est accrue par la méconnaissance à ce jour des aménagements que la Ville de Paris va réaliser sur le parvis en liaison avec la parcelle qui va accueillir le palais de Justice et qui ne manqueront pas d'avoir un impact sur le projet. Il en va de même pour la « future » rue du Bastion, en cours de définition, dont le gabarit, le statut et les usages ne sont pas connus. Quant au projet de base de fret de la SNCF, il reste relativement mal défini, les sujets saillants identifiés à ce jour étant, d'une part, les nuisances sonores qui seront générées (fréquence, niveaux,...) par le freinage des trains et, d'autre part, la différence de niveau qui sera traitée par la SNCF avec un mur de soutènement qui constitue à lui seul une complexité technique supplémentaire.

En outre, la complexité tient au fait que de nombreux chantiers se dérouleront en parallèle :

- le parvis devra être terminé avant la mise en service du nouveau palais de Justice, son chantier se déroulant en même temps que ce dernier ;
- les éléments de calendrier laissent penser que les travaux du siège de la direction régionale de la police judiciaire (DRPJ), rue du Bastion, seront aussi engagés en même temps que ceux du nouveau palais de Justice ;
- et il en sera de même pour les travaux du prolongement de la ligne de métro n°14.

Dans un quartier contraint, ce ne sont pas moins de quatre chantiers majeurs qui se dérouleront concomitamment.

2.3 La complexité administrative

Le parcours administratif nécessaire à l'engagement du projet se présente comme particulièrement complexe notamment en matière d'obtention du permis de construire. Cette complexité tient au fait que :

- le projet devra donner lieu à une étude d'impact et à une enquête publique « Bouchardeau » (article 123-1 du code de l'environnement) qui sont des procédures lourdes et longues à mener ;

¹⁰ La façade sera exposée au boulevard périphérique et devra donc être traitée de manière spécifique afin de ne pas être la cible d'actes de malveillance, voire de terrorisme.

- l'inscription du site dans le périmètre des magasins des décors de l'Opéra de Paris, inscrits à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques, aura pour conséquence que le permis de construire sera étudié par l'Architecte des Bâtiments de France (ABF) ;
- le nouveau palais de Justice sera classé ERP de 1^{ère} catégorie au regard du règlement de sécurité. Aussi, en appui du permis de construire devra être jointe une étude de sécurité publique conformément au décret n°2007-1177 du 3 août 2007. Les délais d'instruction de cette étude, nouvellement instituée et instruite par la Préfecture de Police de Paris, doivent être anticipés tout comme les délais nécessaires pour apporter les réponses aux demandes complémentaires des services instructeurs¹¹.

La volonté de l'Etat, marquée par l'annonce présidentielle, de mener une opération dans des délais extrêmement contraints (mise en service de l'ouvrage au second semestre 2015) contribue également à la complexité administrative.

2.4 La complexité juridique

La complexité juridique réside dans la difficulté de procéder à une répartition optimale des risques permettant de transférer des risques pesant sur un projet aussi difficile à concevoir et à réaliser. En effet, l'incertitude en termes de délais, de coût et de performances justifie une réflexion approfondie qui ne peut être menée en maîtrise d'ouvrage publique.

La Mission d'appui considère que c'est à juste titre que l'EPPJP ne s'estime pas en mesure de définir seul et à l'avance :

- *les moyens techniques permettant de satisfaire simultanément et de manière optimale à toutes les caractéristiques du projet ;*
- *les aléas de la réglementation qui empêchent de déterminer avec toute la précision nécessaire le cadre juridique le plus équilibré et le plus sécurisé.*

La Mission d'appui valide en conséquence le choix de la complexité comme fondement juridique du recours au contrat de partenariat. Le contrat de partenariat pourra donc être passé, comme le souhaite l'EPPJP, à l'issue d'un dialogue compétitif tel que défini à l'article 7 de l'ordonnance du 17 juin 2004.

La Mission d'appui prend acte de la décision de l'EPPJP de ne pas inciter le partenaire privé à réaliser, dans le cadre du contrat, des recettes complémentaires qui proviendraient d'une utilisation alternative (activités de location à des fins de congrès, de colloques, d'expositions) de certains équipements en dehors des plages horaires réservées au service public de la Justice ou de services commerciaux rendus aux usagers (restauration légère, presse, ...), recettes qui viendraient pour partie en déduction du loyer que le ministère de la Justice devra payer au titre du projet. Il est vrai que les impératifs de sûreté contraignent fortement les possibilités de réaliser des recettes complémentaires significatives.

¹¹ En outre, le ministre de la Culture peut se saisir du dossier pour émettre un avis dans la mesure où la demande de permis de construire porte sur un projet particulièrement important d'un point de vue architectural et urbain. La date de promulgation de cet avis est incertaine ce qui pourrait affecter la bonne maîtrise des délais du projet.

Néanmoins l'EPPJP devra indiquer dans l'AAPC et dans le dossier de consultation des entreprises qu'il pourra très ponctuellement autoriser le partenaire privé à louer des locaux et qu'il recevra en contrepartie une partie des recettes.

3. Analyse comparative

Quatre périmètres ont été envisagés pour les besoins de l'évaluation préalable s'agissant des missions à confier au partenaire privé, le périmètre exact des services qui seront retenus dans le contrat de partenariat n'étant pas arbitrés à ce jour.

- Le cas « A », ou cas de base, qui agrège la gestion des fluides aux services strictement « bâtimentaires ».
- Le cas « B » correspondant au cas « A » auquel s'ajoutent l'accueil, le gardiennage et la sûreté du site.
- le cas « C » correspondant au cas « B » auquel s'ajoutent la sécurité incendie, la restauration et d'autres services concernant les utilisateurs et entités participant à l'activité judiciaire : gestion du mobilier, de la signalétique dynamique, et des salles d'audiences, et appui à la gestion des archives et des scellés.
- Le cas « A' » correspondant au cas « A » diminué de la gestion des fluides.

Le cas « A' » a été écarté par la MAPPP dans la mesure où il ne permet pas au ministère de la Justice d'imposer au partenaire privé des performances contractualisées, notamment en matière d'énergie, et de le rémunérer en conséquence.

3.1 Pertinence des schémas alternatifs présentés

Au terme d'une analyse juridico-économique, écartant des schémas n'offrant pas un cadre adapté au projet (marché de conception-réalisation, marchés publics et exploitation en régie, délégation de service public, bail emphytéotique administratif, autorisation d'occupation temporaire et location avec option d'achat¹²), deux schémas sont retenus pour réaliser le projet :

¹² Conformément aux dispositions de l'article L 2122-15 du Code de la propriété des personnes publiques (Article 3 de la loi n°2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure, dite loi LOPSI), « L'Etat et le titulaire d'une autorisation d'occupation temporaire constitutive de droit réel du domaine public peuvent conclure un bail portant sur des bâtiments à construire par le titulaire pour les besoins de la justice, de la police ou de la gendarmerie nationales, de la formation des personnels qui concourent aux missions de défense et de sécurité civiles, des armées ou des services du ministère de la défense et comportant, au profit de l'Etat, une option lui permettant d'acquérir, avant le terme fixé par l'autorisation d'occupation, les installations ainsi édifiées... ».

La MAPPP considère, que dans le cas présent, ce schéma ne peut pas être raisonnablement envisagé pour les périmètres retenus comprenant au minimum la gestion des fluides, voire divers services à la personne. En effet, les droits réels conférés au titulaire se limitent aux prérogatives et obligations du propriétaire qui ne comportent pas les fluides. Par ailleurs, l'AOT ne se prête qu'à la réalisation de projets de bâtiment et ne permet donc pas de confier au partenaire privé des services autres que « bâtimentaires ». En outre, même sur ce périmètre limité, l'AOT-LOA n'apporte aucun avantage à la personne publique par rapport à un contrat de partenariat conclu sur le même périmètre et ne bénéficie pas de l'encadrement juridique plus étendu et mieux adapté de ce dernier.

- une réalisation en marchés publics associant un ou plusieurs marchés de maîtrise d'œuvre (conception), un marché de travaux en entreprise générale¹³ (construction) et un ou plusieurs marchés d'entretien et d'exploitation, dit « schéma multi marchés publics », qui est le schéma de référence, c'est-à-dire le schéma qui aurait été retenu en l'absence du contrat de partenariat ;
- une réalisation en contrat de partenariat permettant de confier à un partenaire privé une « mission globale » portant sur la conception¹⁴, la réalisation, l'entretien, la maintenance et le préfinancement de l'ouvrage, dit « schéma contrat de partenariat ».

La Mission d'appui considère qu'il s'agit effectivement, au regard de la taille et de la complexité du projet, des deux schémas privilégiés à retenir dans le cadre de l'analyse comparative.

Les éventuels autres services à la personne, dont l'externalisation est également rendue possible par le Code de l'organisation judiciaire (COJ) et qui ne sont pas intégrés dans le périmètre du contrat de partenariat seront soit gérés en régie, soit confiés à un (ou des) prestataire de services par un (ou des) marchés de services classiques.

La Mission d'appui considère que les périmètres retenus en matière de services « bâtimentaires » et de services à la personne sont conformes aux dispositions de l'ordonnance du 17 juin 2004, modifiée par la loi du 28 juillet 2008, ces prestations concourant à l'exercice, par la personne publique, de la mission de service public dont elle est chargée, sans empiéter sur les missions régaliennes de l'Etat.

3.2 Caractère pertinent des paramètres et hypothèses utilisés dans l'évaluation

3.2.1 Durée du contrat de partenariat

La durée du contrat de partenariat est fixée à 31 ans à la date de signature du contrat (fin septembre 2011) dont 33 mois de travaux. Une même durée a été retenue conventionnellement pour le schéma de référence à fin de comparaison.

La durée retenue paraît correspondre à une durée maximale au regard notamment des contraintes de financement à long terme sur le marché. La durée du contrat pourra être laissée ouverte dans l'AAPC et discutée lors du dialogue compétitif.

¹³ Outre, le fait que la doctrine actuelle de l'Agence Publique pour l'Immobilier de la Justice (APIJ) est de passer des marchés de travaux en entreprise générale, la nature exceptionnelle des travaux (réalisation d'un immeuble de grande hauteur en plein Paris) plaide pour la sélection d'un constructeur unique à même de gérer les interfaces entre les différents corps d'état.

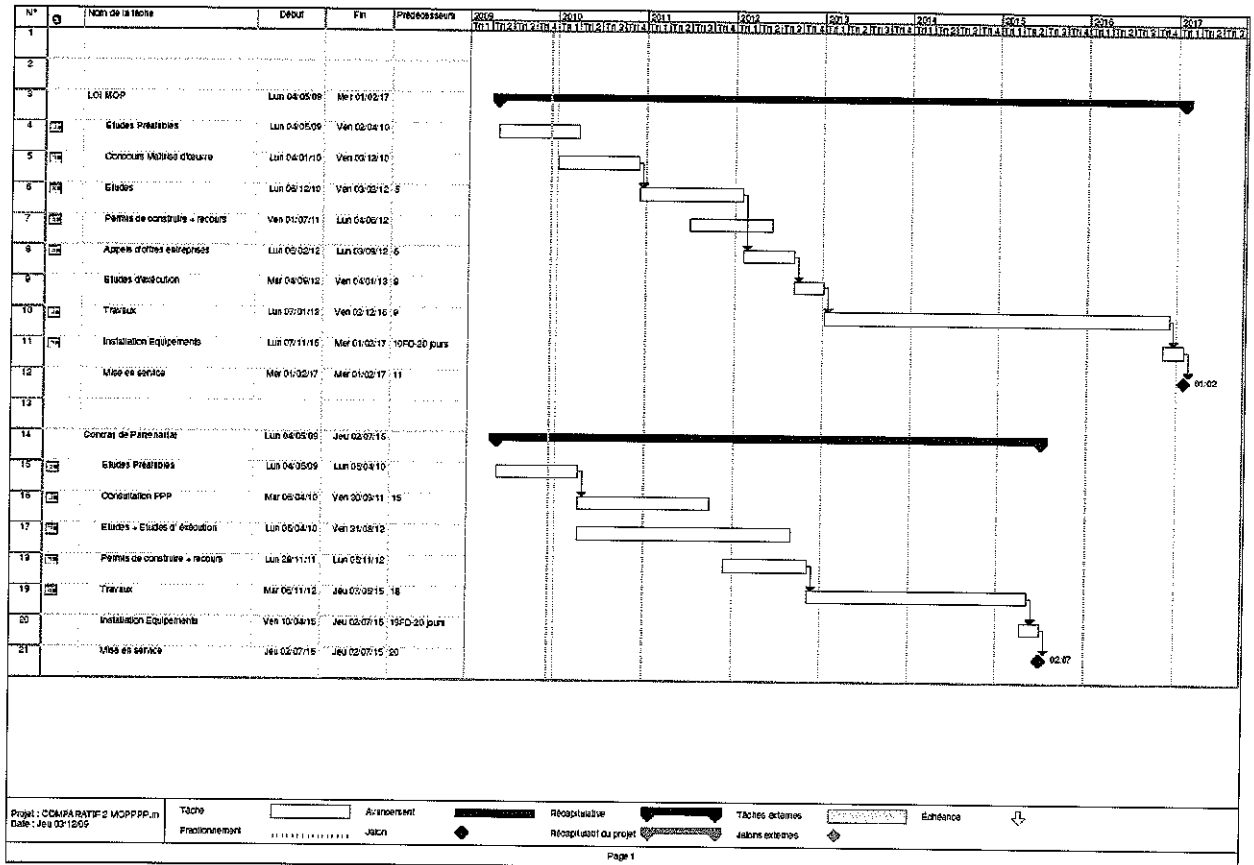
¹⁴ Les enjeux architecturaux, urbanistiques et symboliques, ainsi que l'enjeu lié à l'association des collectivités locales dans le choix du projet architectural, ont conduit l'EPPJP à choisir la solution consistant à lancer une procédure unique visant à attribuer au partenaire la totalité de la conception, mais avec l'obligation pour les candidats de présenter plusieurs architectes au stade des candidatures. Ce choix permettra aux candidats de proposer un panel plus large de solutions architecturales qu'en contrat de partenariat « classique » où chaque candidat ne présente en général au sein de son équipe qu'un seul concepteur du projet architectural et une seule solution architecturale.

3.2.2 Délais de réalisation

Les délais estimés des études, des procédures administratives et des travaux correspondent à un déroulement sans aléas majeurs et contraintes particulières.

Les délais estimés dans le schéma de référence nécessitent qu'il soit procédé à des recrutements de moyens humains significatifs afin que l'EPPJP puisse disposer d'une équipe de maîtrise d'ouvrage dédiée au projet.

Calendriers de réalisation selon les schémas juridiques



Source : EPPJP

L'ouvrage est mis en service en février 2017 dans le schéma de référence et en juillet 2015 dans le schéma « contrat de partenariat », soit un gain de 19 mois en faveur du schéma « contrat de partenariat ». Cet écart ne tient qu'à une plus grande rapidité des travaux, même si dans le schéma de référence les travaux sont effectués en entreprise générale et si de ce fait les interfaces techniques susceptibles de perturber le bon déroulement des travaux sont faibles.

Dans le schéma « contrat de partenariat », la procédure de passation a été élaborée en retenant deux phases pour le dialogue compétitif suivies de la remise de l'offre finale. La durée totale de la procédure de sélection est estimée à 17 mois.

La Mission d'appui prend acte des délais estimés dans chacun des schémas qui se fondent sur l'expertise de l'assistant technique de l'EPPJP et de l'expérience acquise par l'APIJ lors des opérations qu'elle a engagées en partenariat public-privé. Toutefois, la Mission d'Appui estime que l'écart de durée des travaux estimé à 19 mois en faveur du schéma « contrat de partenariat » semble élevé, ce qui a d'ailleurs incité l'EPPJP à faire un test de sensibilité en retenant un gain ramené à 13 mois (la durée des travaux étant alors réduite de 6 mois dans le schéma de référence).

3.2.3 Fiscalité / TVA

Les montants et les résultats figurant dans l'analyse comparative sont exprimés hors taxes. Ce mode de prise en compte des flux financiers a peu d'impact en termes de comparaison des schémas dans la mesure où le ministère de la Justice ne dispose d'aucun droit à récupération de la TVA.

Les montants des loyers TTC que le ministère de la Justice devra verser au partenaire privé ont été néanmoins estimés, la Mission d'appui considérant que si la loi du 28 juillet 2008 prévoit désormais une comparaison des coûts globaux hors taxes et si elle a mis fin aux distorsions fiscales qui pénalisaient le contrat de partenariat, il convenait toutefois d'approcher au mieux les charges prévisionnelles induites pour le ministère de la Justice.

3.2.4 Coûts

3.2.4.1 Les coûts de conception, de construction et de gestion des procédures

Les coûts de conception, de construction et de gestion des procédures résultent des estimations effectuées par le cabinet technique et des retours d'expériences de l'APIJ. Le coût total du schéma « contrat de partenariat » est moindre de 1,8% (-10,7 M€ HT) par rapport à celui du schéma de référence.

Coûts de conception, de réalisation et de gestion des procédures
(en K€ HT au 1^{er} janvier 2010)

Poste de coût	Schéma de référence (1)	Schéma « contrat de partenariat » (2)	Ecart (2) - (1)
Coûts des travaux	411 192	415 459	1,0%
Coût des prestations intellectuelles	45 068	35 324	-21,6%
Coût de la maîtrise d'ouvrage publique en construction	42 900	29 545	-31,1%
Coût de la maîtrise d'ouvrage privée en construction	-	7 200	-
Indemnités versées aux candidats non retenus	5 000	6 000	20,0%
Coût des dépenses d'aménagement et de raccordement	70 000	70 000	0,0%
Coût des assurances	6 388	6 311	-1,2%
Total	580 548	569 839	-1,8%

Source : EPPJP et MAPP

3.2.4.2 Les coûts de construction

Le coût de construction initial, identique dans les deux schémas (386,5 M€ HT), se fonde sur les besoins en surfaces estimés à 88 500 m² SHON¹⁵ (soit un coût moyen d'environ 4 370 € HT par m² SHON).

Dans le schéma de référence, le coût de construction est majoré d'une marge pour provisions, aléas et imprévus de 6%, marge qui est classiquement utilisée par l'APIJ pour les estimations budgétaires des projets qu'elle réalise pour le compte du ministère de la Justice.

Dans le schéma « contrat de partenariat », le coût de construction est majoré d'une provision de 5% destinée à couvrir les risques spécifiques supportés par le constructeur¹⁶. En outre, il est tenu compte d'une provision pour surinvestissements d'un montant égal à 2% du coût des travaux. En effet, dans le schéma « contrat de partenariat », le titulaire du contrat étant en charge à la fois de la conception et de la réalisation des ouvrages ainsi que des prestations d'entretien, de maintenance et de renouvellement, il lui est donc loisible d'opter en faveur de matériaux et d'équipements de qualité et de durabilité élevées souvent plus coûteux, ceci pour obtenir des économies sur les postes d'entretien, de maintenance et de renouvellement et pour mettre en œuvre une recherche d'optimum technico-économique qui n'est pas possible dans le schéma de référence.

Ainsi, le coût de construction est-il au final 1% plus élevé dans le schéma « contrat de partenariat » que dans le schéma de référence.

La Mission d'appui prend acte du coût de construction hors provisions et surinvestissement estimé par le consultant spécialisé et par l'APIJ.

Elle valide le principe de retenir une provision pour aléas et imprévus dans le schéma MOP, qui a pour objet de traduire une mauvaise appréciation des coûts initiaux, et donc un biais d'estimation plutôt qu'une prise en compte anticipée du risque. En tout état de cause, ce raisonnement ne biaise pas le résultat final de la comparaison des schémas sous réserve que ces surcoûts ne soient pas également imputés au titre de la prise en compte du risque, auquel cas il y aurait manifestement un double compte.

La Mission d'appui valide également le raisonnement qui conduit à majorer de 2% le coût des travaux dans le schéma « contrat de partenariat » au titre du surinvestissement, et prend acte de l'application d'une provision destinée à couvrir le constructeur contre des risques spécifiques sachant que cette provision devra être neutralisée au stade de la prise en compte du risque.

¹⁵ Les surfaces sont dimensionnées selon les références actuelles de France Domaine. Elles tiennent compte du principe de la mutualisation des locaux entre les services et prévoient des principes de flexibilité pour s'adapter aux évolutions requises par le système judiciaire et par les pratiques professionnelles.

¹⁶ Ces risques spécifiques, transférés en transparence à ses sous-traitants, recouvrent par exemple des renforts de moyens pour combler un retard imputable aux intempéries. La provision de 5% est estimée selon le modèle de décomposition des prix établi par l'APIJ sur la base des données obtenues à l'occasion des projets réalisés en partenariat public-privé.

3.2.4.3 Les coûts de conception

Les coûts de conception recouvrent, dans les deux schémas, les coûts des prestations intellectuelles strictement nécessaires à l'opération (maîtrise d'œuvre - ordonnancement, pilotage coordination du chantier - contrôle technique - coordination pour la sécurité et la protection des travailleurs, coordination des systèmes de sécurité incendie). Ces coûts ont été estimés classiquement, dans les deux schémas, par l'application de pourcentages au coût de construction.

Dans le schéma de référence, les coûts de conception ont été estimés sur la base du « Guide à l'intention des maîtres d'ouvrage publics pour la négociation des rémunérations de maîtrise d'œuvre », édité par la MIQCP, ainsi que sur l'expérience croisée de l'assistant technique et de l'APIJ. Les coûts de conception sont évalués à 11% du coût des travaux.

Dans le schéma « contrat de partenariat », les coûts de conception sont évalués à 8,5% dans la mesure où le contrat de maîtrise d'œuvre est, dans le cas présent, un contrat d'architecte et où les bureaux d'étude techniques indépendants sont moins sollicités, de nombreuses études étant menées par les bureaux d'études des entreprises du groupement.

La Mission d'appui estime que les pourcentages globaux des coûts de conception sont recevables et qu'ils n'appellent donc pas d'observation particulière.

3.2.4.4 Les coûts de la maîtrise d'ouvrage publique en phase de construction

Ces coûts, estimés par l'APIJ sur la base de son expérience, comportent les dépenses nécessaires à la constitution d'une équipe dédiée à la maîtrise d'ouvrage ainsi qu'aux études préalables à mener comprenant notamment la programmation et l'assistance à la maîtrise d'ouvrage. Le coût total est estimé à 10,4 % du coût des travaux dans le schéma de référence et à 7,1% dans le schéma « contrat de partenariat ».

Dans le schéma « contrat de partenariat, le coût tient compte des honoraires des cabinets juridique, technique et financier chargés d'élaborer le rapport d'évaluation préalable et d'assister l'EPPJP lors du dialogue compétitif et de la finalisation du contrat. Ce coût s'élève à environ 700 K€ HT, soit 0,16% du coût estimé des travaux.

La Mission d'appui estime que les coûts de la maîtrise d'ouvrage publique rapportés aux coûts des travaux sont recevables et qu'ils n'appellent donc pas d'observation particulière.

3.2.4.5 Les coûts de la maîtrise d'ouvrage privée en phase de construction

Dans le schéma « contrat de partenariat », le coût de la maîtrise d'ouvrage privée, qui comprend les frais de constitution de la société de projet, est estimé à 1,7% du coût des travaux. Cette estimation se fonde sur l'analyse des coûts associés aux lots 1 à 3 de prisons.

Le pourcentage retenu n'appelle pas d'observation particulière.

3.2.4.6 Les coûts des indemnités versées aux candidats non retenus

Dans le schéma de référence, le montant total des indemnités versées est estimé à environ 5 M€ sur la base d'une indemnité moyenne d'environ 330 K€ par candidat non retenus et d'un nombre de candidats à indemniser égal à 15¹⁷. Le montant de 5 M€ correspond au seul concours de maîtrise d'œuvre international.

Dans le « contrat de partenariat », et sur la base de quatre candidats admis à participer au dialogue compétitif, le montant de l'indemnité à verser à chacun des trois groupements qui ne seront pas retenus est estimée à 2 M€¹⁸, soit à 6 M€ au total.

La Mission d'appui considère que le montant de l'indemnisation versée à chaque candidat non retenu est acceptable dans les deux schémas.

3.2.4.7 Les coûts des dépenses d'aménagement et de raccordement

L'opération du palais de Justice de Paris devant se dérouler dans une ZAC, l'EPPJP ou le partenaire privé devront prendre à leur charge des coûts d'aménagement et de raccordement estimés à 70 M€. Par hypothèse, cette somme sera versée à l'aménageur (la SEMAVIP) au moment de l'obtention du permis de construire et sera inscrite en coût de structure de la maîtrise d'ouvrage dans le schéma de référence et en frais de la société de projet dans le schéma « contrat de partenariat ».

3.2.4.8 Les coûts d'assurance

Dans les deux schémas la souscription d'un programme d'assurances par la personne publique et par la société de projet résulte notamment de l'évolution récente de la jurisprudence en la matière et de la loi « Mercier » pour les ouvrages dont le coût de réalisation dépasse 150 M€ HT. Les coûts de souscription qui regroupent, au-delà des coûts supportés par les entreprises, les coûts des polices d'assurances Dommages Ouvrages (DO), Tous risques Chantiers (TRC) et Contrat Collectif Responsabilité Décennale (CCRD) sont estimés dans les deux schémas à 1,4% des coûts de conception et de construction par l'assistant technique.

La Mission d'appui recommande que la souscription d'un programme d'assurance fasse l'objet d'un examen particulier lors du dialogue compétitif compte tenu de son impact non négligeable sur le loyer que devra verser le ministère de la Justice au partenaire privé et du fait que le contrat de partenariat a été exonéré de l'assurance dommages ouvrage lorsqu'il est porté par l'Etat ou par un établissement public de l'Etat.

3.2.4.9 Le coût du foncier et du déménagement

Le coût du foncier estimé à 63 M€ dans les deux schémas n'a pas été pris en compte dans la comparaison financière. Quant au coût de déménagement, également identique dans les deux schémas, il n'a été ni estimé ni intégré dans les coûts.

¹⁷ Le nombre de candidats non retenus se réfère aux derniers grands concours d'architecture lancés par l'Etat ou ses établissements publics. Dans le cas du musée du quai Branly 15 candidats avaient été admis à concourir.

¹⁸ Cette estimation se fonde sur le montant offert dans le cadre de l'opération « Balard » du ministère de la Défense.

L'absence de prise en compte de ces coûts ne fausse pas la comparaison entre les deux schémas dans la mesure où étant identiques dans les deux ils ne créent pas de distorsion.

3.2.4.10 Les coûts de fonctionnement et de maintenance

Les coûts de renouvellement et de gros entretien (GER) et d'exploitation-maintenance dans le schéma « contrat de partenariat » sont respectivement moins élevés de 6,5% et 6,7% que ceux du schéma de référence à périmètre constant. Cette minoration résulte du fait que le partenaire privé est en mesure de réaliser des économies résultant des gains de productivité que permettent une meilleure globalisation du contrat et le surinvestissement initial.

Les coûts des fluides sont moins élevés de 4,4% dans le schéma « contrat de partenariat ». Ce moindre coût résulte de la reconduction des clauses élaborées par l'APIJ dans les contrats de partenariat public-privé pénitentiaires où le risque de volume est assumé par le partenaire privé, l'Etat conservant le risque d'évolution des prix unitaires. Le partenaire privé est donc incité à rechercher des optimisations de conception et d'utilisation qui réduisent les consommations de fluides.

**Coûts de fonctionnement et de maintenance annuels
(en K€ HT au 1^{er} janvier 2010)**

Poste de coût	Schéma de référence (1)	Schéma « contrat de partenariat » (2)	Ecart (2) - (1)
Coûts de renouvellement et de gros entretien	5 914	5 527	-6,5%
Coûts d'exploitation et de maintenance	4 597	4 289	-6,7%
Coûts des fluides	957	915	-4,4%
Coûts des services à la personne - Services de type B (gardiennage, accueil...)	2 971	3 127	5,3%
Coûts des services à la personne - Services de type C1 (sécurité incendie), C2 (restauration) et C3 (autres services)	7 974	7 930	-0,6%
Coûts de structure de la maîtrise d'ouvrage publique	1 521	100	-93,4%
Coûts de structure de la maîtrise d'ouvrage privée	-	500	-

Source : EPPJP et MAPPP

S'agissant des services à la personne, une approche prudentielle a été retenue. Elle consiste à retenir dans le schéma « contrat de partenariat » un coût supérieur de 5,3% par rapport à celui du schéma de référence pour les services inclus dans le cas B et un coût moindre de 0,6% pour les services inclus dans le cas C.

La Mission d'appui valide le principe consistant à réduire les coûts « bâtimentaires » (GER et exploitation-maintenance) dans le schéma « contrat de partenariat », le partenaire privé étant en mesure de réaliser des économies résultant des gains de productivité que permet la globalisation du contrat.

S'agissant des coûts des services à la personne, la Mission d'appui prend acte de l'approche prudentielle retenue qui s'explique par le caractère exceptionnel du projet et du niveau de spécialisation de certains services. Elle fait cependant observer que, compte tenu de la durée d'exploitation de l'ouvrage, des modalités de parangonnage périodique devront être définies avec un soin particulier par le ministère de la Justice de manière à faire jouer pleinement la concurrence, si tout ou partie de ces services sont effectivement inclus dans le périmètre du contrat.

3.2.4.11 Les hypothèses d'indexation des coûts

Les hypothèses d'indexation des coûts sont précisées dans le tableau suivant.

Hypothèses d'indexation des coûts (application au 1^{er} janvier 2010)

Coûts	Taux annuel d'évolution
Coûts des études de conception	2,0%
Coûts des travaux	3,5%
Coûts de renouvellement et de gros entretien	3,5%
Coûts d'entretien et d'exploitation	2,5%
Coûts des fluides	4,0%
Coûts des services	2,0%
Coûts de structure maîtrise d'ouvrage privé/public	2,0%

Source : EPPJP

La Mission d'appui estime que l'évolution du coût des travaux correspond au minimum envisageable. Quant à l'évolution du coût des fluides, elle prend acte du taux moyen retenu par l'assistant technique, la volatilité des prix dans les secteurs concernés étant importante.

3.2.5 Les hypothèses de financement

Les principales hypothèses de financement sont synthétisées dans le tableau suivant.

Hypothèses de financement dans les deux schémas

Poste de coût	Schéma de référence	Schéma « contrat de partenariat »
Création d'une société de projet	-	oui
Financement sur fonds propres	-	oui
% du montant à financer sur fonds propres	-	10%
Objectif de TRI après IS sur les fonds propres	-	11,0%
Part de l'assiette de financement* non assortie d'une cession acceptée de créance (avant livraison)	-	9%
Taux de base (OAT 30 ans et euribor)	4,5%	3,90%
Marge bancaire	-	2,15%
Taux d'emprunt	4,5%	6,05%
Coussin de maturité	-	6 ans
Part de l'assiette de financement* assortie d'une cession acceptée de créance (après livraison)	-	81%
Taux de base	-	3,90%
Marge bancaire cession de créance	-	1,65%
Taux d'emprunt	-	5,55%

Source : EPPJP et MAPPP

** L'article L.313-29-1 du code monétaire et financier précise que « Le contrat de partenariat...peut prévoir qu'une fraction, n'excédant pas 80% de la rémunération due par la personne publique au titre des coûts d'investissement, lesquels comprennent, notamment, les coûts d'étude et de conception, les coûts annexes à la construction et les frais financiers intercalaires, et des coûts de financement, peut être cédée... ». Le montant de la dette cédée et acceptée ne doit donc pas excéder 80% du loyer d'investissement total (coûts d'investissements + financement) fonds propres compris.*

La proportion de dette cédée et acceptée représente 74% de la rémunération due par la personne publique au titre des coûts d'investissements, alors qu'elle pourrait atteindre 80%. Le choix de ne pas atteindre le plafond maximum autorisé a été fait afin de garantir une meilleure allocation de risque pour la personne publique.

Les marges bancaires retenues tiennent globalement compte de l'évolution observée des conditions de financement. Cependant, le ministère de la Justice a retenu un niveau de marge en cession acceptée de créance (1,65%) qui apparaît très prudent au regard des derniers indicateurs disponibles (marge comprise entre 100 et 130 points de base). Il n'est pas possible de faire, dans les circonstances présentes, de prévision fiable sur les taux qui seront pratiqués lorsque le ministère de la Justice devrait être en mesure de signer le contrat de partenariat à la fin septembre 2011 si le planning prévisionnel est respecté. Aussi, le ministère de la Justice devra-t-il, à ce moment là, mesurer les écarts entre financements privé et public pour s'assurer que le contrat de partenariat reste financièrement intéressant.

La durée du coussin de maturité, qui est égale à la différence entre la date de fin de contrat et la date prévue de remboursement de la dette projet, soit 6 ans, paraît très élevée.

La Mission d'appui invite l'EPPJP à examiner lors du dialogue compétitif les hypothèses de financement des candidats ayant un impact important en termes de répartition optimale du risque. Parmi les hypothèses devant faire l'objet d'un examen approfondi devront notamment figurer la proportion de la dette cédée et acceptée et le coussin de maturité.

3.2 L'analyse comparative

3.3.1 Résultat de l'analyse

Les résultats de l'analyse comparative en termes de coût global actualisé (valeur actuelle nette), au taux de la ressource financière publique (4,5%), tiennent compte de l'avantage socio-économique associé à la mise en service plus rapide de l'ouvrage dans le schéma « contrat de partenariat ». L'avantage socio-économique a été estimé conformément à la nouvelle méthodologie élaborée par la MAPPP.

On observe que le schéma « contrat de partenariat » est moins intéressant que le schéma de référence mais que l'avantage du schéma de référence diminue en valeur relative avec l'extension du périmètre des services associés au contrat de partenariat (+7,5% à +5,7%), la réduction de l'écart (en valeur relative) étant toutefois essentiellement due à l'augmentation du coût global imputable à l'intégration dans celui-ci du coût des prestations additionnelles.

**Coût global actualisé en K€ HT (valeur actuelle nette au 1^{er} janvier 2010)
avant prise en compte monétaire des risques mais avec les avantages socio-économiques
liés à une mise en service plus rapide dans le schéma « contrat de partenariat »**

Périmètre	Schéma de référence (1)	Schéma « contrat de partenariat » (2)	Ecart (2) - (1)	
			Montant	%
Cas A	797 450	857 316	59 866	7,5%
Cas B	844 953	905 480	60 527	7,2%
Cas C	972 450	1 027 589	55 139	5,7%

Source : EPPJP et MAPPP

Dans le schéma « contrat de partenariat », les montants des loyers moyens annuels sont indiqués dans le tableau suivant.

**Montant du loyer moyen annuel
en M€ TTC courants**

Périmètre	Montant
Cas A	94
Cas B	99
Cas C	113

3.3.2 Pertinence de l'allocation des risques

3.3.2.1 Approche qualitative

L'approche qualitative, basée sur une matrice des risques, fait apparaître que les principaux risques, qui devraient être totalement ou partiellement assumés par le ministère de la Justice dans le schéma de référence sont transférés au partenaire privé dans le schéma « contrat de partenariat ». Il en est ainsi, en particulier, du risque de retard dans la construction, dans la mise à disposition de l'ouvrage, et du risque de surcoût et de non réalisation des objectifs fixés durant les phases de construction et d'exploitation.

3.3.2.2 Approche quantitative

3.3.2.2.1 Présentation de la méthode

Les risques sélectionnés résultent de l'expérience croisée de l'APIJ et de son assistant technique, l'expérience de l'APIJ se fondant sur les projets qu'elle a engagés tant en maîtrise d'ouvrage publique qu'en partenariat public-privé (AOT-LOA, contrat de Partenariat).

Le principe est de raisonner du seul point de vue du ministère de la Justice et en différentiel, c'est-à-dire de ne quantifier que les risques qui sont maîtrisés de façon différente dans les deux schémas. Aussi dans le schéma « contrat de partenariat, les coûts globaux actualisés supportés par le ministère de la Justice avant et après risques seront-ils identiques, sauf si un risque pèse spécifiquement sur ce schéma.

Le calibrage des lois de risques dans le schéma de référence tient compte de la rigueur de gestion et de l'exigence de qualité de l'APIJ. Les dérives de coûts et de délais sont donc moindres que ceux habituellement retenus lorsque la personne publique ne dispose pas d'un service de maîtrise d'ouvrage étoffé.

Les risques sont traités indépendamment les uns des autres, c'est-à-dire qu'il n'y a pas de corrélation entre les lois de probabilité en coûts et les lois de probabilités en délais.

La Mission d'appui observe que la méthode développée ne permet pas de traduire dans les coûts les effets des risques qui pèseraient indifféremment sur les deux schémas. L'approche différentielle ne permet donc que de procéder à une comparaison relative des coûts globaux des deux schémas, ce qui est d'ailleurs l'objet de l'exercice, l'analyse comparative constituant l'essentiel de l'évaluation préalable.

La Mission d'appui constate que la méthode développée ne permet pas de traduire mécaniquement en termes de coûts les effets d'une dérive de délais. Elle note toutefois que cet

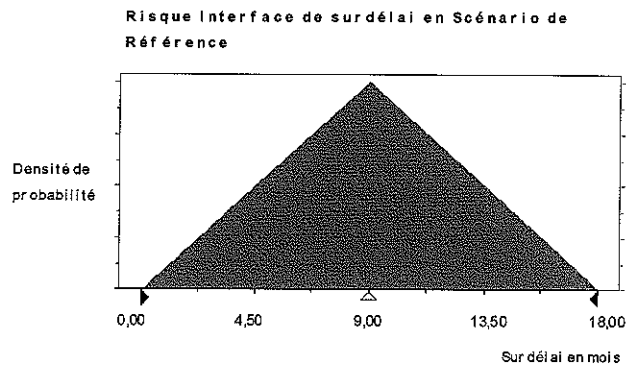
aspect est partiellement pris en compte à travers le calibrage des lois de surcoûts, ces derniers intégrant implicitement une part imputable aux dérives de délais. En outre, la Mission d'appui estime que cette approche est plutôt conservatrice vis-à-vis du contrat de partenariat dans la mesure où les risques de dérive de délais sont plus nombreux et importants dans le schéma de référence que dans le schéma « contrat de partenariat ».

3.3.2.2 Risques et lois retenus

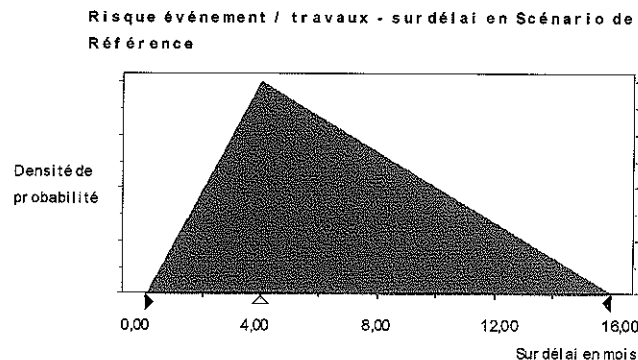
3.3.2.2.1 Les risques portant sur les délais

Dans le schéma de référence, deux risques sont retenus :

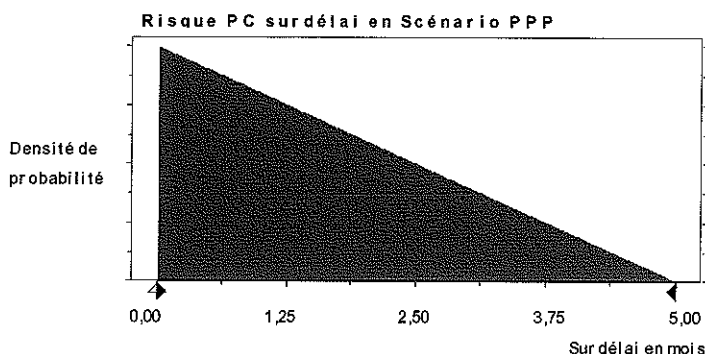
- Le risque de délai lié aux interfaces en phase de conception-réalisation (entre le marché de maîtrise d'œuvre et le marché des travaux) et le risque lié aux modifications de programme et à la validation des études. L'assistant technique a retenu pour traduire ce risque combiné une loi triangulaire symétrique ayant pour moyenne 9 mois et pour borne supérieure 18 mois.



- Le risque de délai lié aux événements pouvant intervenir en phase de conception-réalisation (problème de sol, archéologie, changement législatif ou réglementaire). La loi retenue par l'assistant technique est asymétrique sachant que si les conséquences de ce risque en termes de dérive de délai sont généralement limitées à quelques mois, elles peuvent être élevées en cas de survenance de problèmes majeurs.



Dans le schéma « contrat de partenariat » seul est retenu le risque de délai lié à l'obtention du permis de construire dans la mesure où, contrairement au schéma de référence, la délivrance du permis de construire se situe sur le chemin critique. L'expérience de l'APIJ sur les opérations menées en partenariat public-privé permet de retenir une loi strictement décroissante et s'annulant au bout de 5 mois.



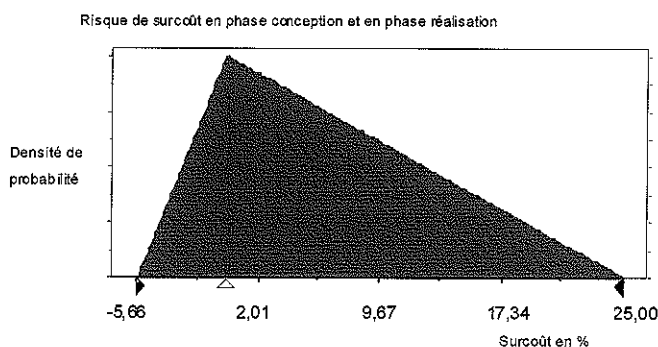
3.3.2.2.2 Les risques portant sur les coûts (dans le schéma de référence)

- Les risques en phase de conception-réalisation

Les risques de surcoût en phase de conception-réalisation regroupent les risques d'interfaces entre le marché de maîtrise d'œuvre et le marché de travaux, les risques de changements de programme, les risques liés à des changements législatifs et réglementaires ainsi que les risques liés à des événements de sol ou d'intempéries.

La provision pour aléas et imprévus de 6% comprise dans le chiffrage des coûts avant prise en compte des risques est traduite dans la loi retenue. En effet, la loi, de type triangulaire asymétrique, retenue présente les caractéristiques suivantes :

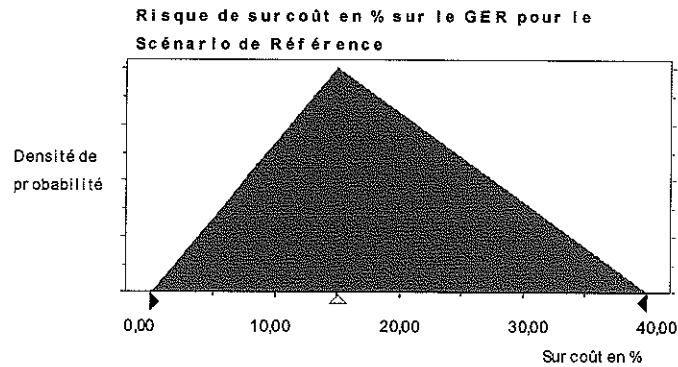
- lorsqu'aucun risque ne se produit, le surcoût est de -5,66% (borne inférieure) ;
- la probabilité maximale correspond à la situation dans laquelle il n'y a aucun surcoût (6 % d'aléas) ;
- la situation extrême correspond à un surcoût de 25%.



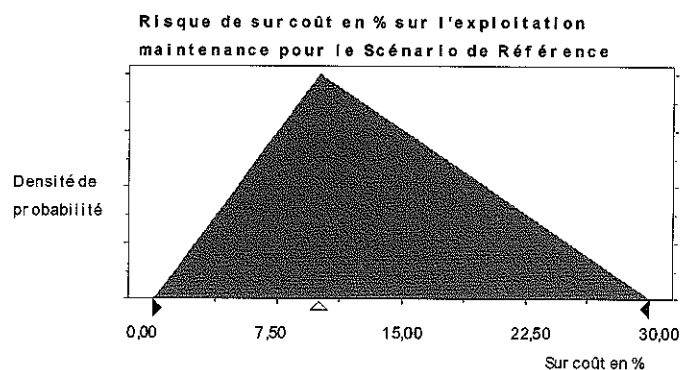
- Les risques en phase d'exploitation

Les risques de surcoût en phase d'exploitation comportent les risques portant sur le gros entretien et les réparations (GER) ainsi que les risques portant sur l'exploitation-maintenance.

Le risque portant sur le GER peut résulter de l'interface avec les marchés d'exploitation et du report dans le temps d'opérations, report qui conduit *in fine* à des coûts plus importants. La loi retenue, de type asymétrique, se caractérise par un surcoût maximal de 40% (borne supérieure) et par un surcoût le plus probable compris entre 10% et 20%.



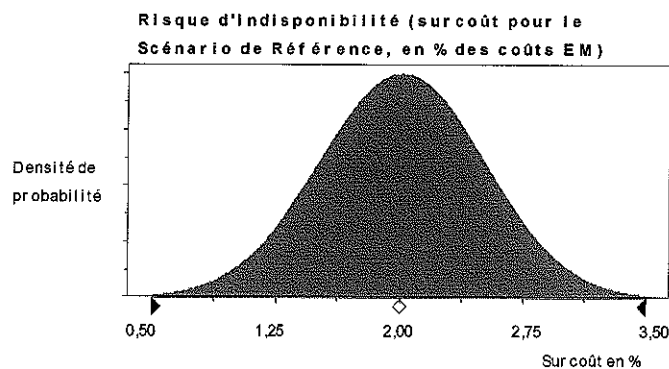
La loi retenue pour traduire le risque portant sur l'exploitation-maintenance est de type asymétrique, le surcoût maximal étant de 30% (borne supérieure), la probabilité maximale étant de 10%.



- Les risques d'indisponibilité et de non performance

L'approche consiste à considérer que la probabilité de se retrouver dans un mode de fonctionnement dégradé est faible en contrat de partenariat dans la mesure où, d'une part, les pénalités prévues contractuellement incitent le partenaire privé à maintenir l'ouvrage en fonctionnement normal et que, d'autre part, les prêteurs et les actionnaires de la société de projet ont tout intérêt à ce que l'ouvrage puisse fonctionner normalement.

Seul le cas du schéma de référence est donc ici étudié. La loi retenue pour apprécier les risques d'indisponibilité et de non performance est une loi normale dont l'écart type est égal à 0,5 et la moyenne à 2.

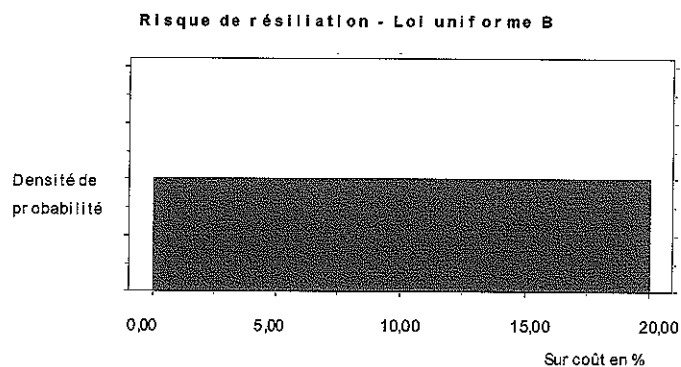
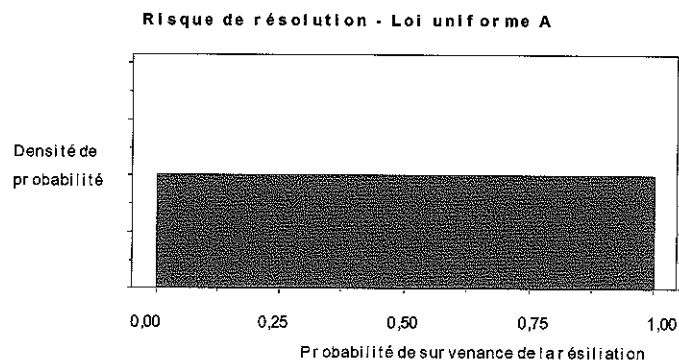


- Le risque de résiliation

Le risque de résiliation est considéré comme neutre pour l'Etat dans le schéma « contrat de partenariat », les clauses de déchéance étant rédigées de telle sorte que les indemnités dues à l'Etat couvrent le préjudice et qu'il n'y a pas d'enrichissement sans cause de l'Etat.

Dans le schéma de référence, le risque de résiliation traduit la défaillance de l'entreprise et les surcoûts générés par la passation de nouveaux marchés.

En phase de construction, deux lois discrètes uniformes sont retenues pour la probabilité de survenance, qui est de 1%, et pour le surcoût de construction induit, compris entre 0% et 20%.



En phase d'exploitation, le risque de réalisation étant assez limité, et le surcoût engendré par la passation d'un marché étant supposé compensé par la capitalisation de l'expérience du premier contrat qui permettra d'obtenir un meilleur service pour un coût équivalent, en monnaie courante, le risque de résiliation n'a pas été modélisé.

La méthode de Monte Carlo¹⁹ qui est ensuite utilisée permet d'obtenir les lois de distribution des coûts globaux actualisés et des délais associés à chaque schéma à partir des résultats issus de plusieurs milliers de tirages aléatoires effectués à partir des lois de probabilités modélisées concernant les dérives de délais et de coûts.

La Mission d'appui prend acte du choix des risques et des hypothèses retenus, fondés sur l'expérience de l'APIJ et des assistants techniques et financiers, et de l'utilisation de la

¹⁹ La méthode de Monte Carlo est une approche numérique d'approximation d'une loi dépendant de plusieurs lois différentes dont il n'existe pas de formule analytique simple.

méthode de Monte Carlo, le tout mobilisant des techniques sophistiquées permettant de procéder à une comparaison pertinente des schémas tenant compte des risques.

3.3.2.2.3 Présentation des résultats

Le choix des risques et les hypothèses retenues conduisent à rendre plus avantageux le schéma « contrat de partenariat » (-6,5% à -8,3% à la moyenne²⁰ et -13,9% à -14,9% à la VaR95%²¹ selon le périmètre de services).

**Coût global actualisé en K€ HT (valeur actuelle nette au 1^{er} janvier 2010)
après prise en compte monétaire des risques et avec les avantages socio-économiques
liés à une mise en service plus rapide dans le schéma « contrat de partenariat »**

Périmètre	Indicateur	Schéma de référence (1)	Schéma « contrat de partenariat » (2)	Ecart (2) – (1)	
				Montant	%
Cas A	Moyenne	922 871	862 980	-59 891	-6,5%
	VaR 95%	1 010 763	870 318	-140 445	-13,9%
Cas B	Moyenne	977 948	911 171	-66 777	-6,8%
	VaR 95%	1 068 345	918 823	-149 522	-14,0%
Cas C	Moyenne	1 126 224	1 033 219	-93 005	-8,3%
	VaR 95%	1 222 808	1 040 679	-182 129	-14,9%

Source : EPPJP et MAPPP

L'avantage socio-économique lié à une mise en service plus rapide dans le schéma « contrat de partenariat » a été estimé à partir des dérivées de délais figurant dans le tableau suivant obtenues en appliquant les lois modélisées. Ainsi l'écart de 19 mois au bénéfice du schéma « contrat de partenariat » avant prise en compte des risques de délais est porté à 33 mois (19+14) à la moyenne et à 39 mois (19+20) à la VaR95%.

Dérivées de délais de mise en service

Périmètre	Indicateur	Schéma de référence (1)	Schéma « contrat de partenariat » (2)	(2) – (1)
Cas A, B et C	Moyenne	16 mois	2 mois	14 mois
	VaR 95%	24 mois	4 mois	20 mois

Source : EPPJP et MAPPP

3.3.2.2.4 Les tests de basculement

Les tests de basculement effectués montrent que l'avantage du schéma « contrat de partenariat » est très robuste. En effet, toutes choses étant égales par ailleurs et après prise en compte des risques et de l'avantage socio-économique lié à la mise en service plus rapide

²⁰ Cet indicateur correspond à la moyenne des coûts globaux actualisés tenant compte des risques simulés par la méthode de Monte Carlo.

²¹ La VaR95% mesure le risque que l'on est prêt à prendre pour un niveau de confiance égal à 95%. Ainsi, la VaR95% signifie-t-elle que 95% des scénarios auront un coût global actualisé inférieur ou égal à celui correspondant à la VaR à 95%.

dans le schéma « contrat de partenariat », il faudrait que le coût de construction ou que les coûts d'exploitation « bâtimentaires » dans le schéma « contrat de partenariat » augmentent respectivement de 23% et de 75% pour que ce schéma cesse d'être avantageux par rapport au schéma de référence (en supposant que ces mêmes coûts n'augmenteraient pas dans le schéma de référence ce qui est peu vraisemblable dans l'hypothèse où ils croîtraient dans le schéma « contrat de partenariat »). Quant à la marge bancaire sur la dette cédée et acceptée, elle devrait augmenter de 200 points de base.

Tests de basculement : variations nécessaires dans le « schéma « contrat de partenariat » pour que les coûts globaux actualisés des deux schémas soient égaux à la VaR 95% dans le cas A

Poste	Augmentation
Augmentation des marges bancaires	+190 points de base
Augmentation de la marge bancaire sur la dette cédée acceptée	+200 points de base
Coût d'investissement	+23%
Coûts d'exploitation maintenance, GER et fluides	+75%
Coûts des services à la personne *	+95%

Source : EPPJP et MAPPP

* Dans le cas C compte tenu de l'importance des services à la personne.

Parmi les nombreux tests de sensibilité effectués, celui portant sur l'écart des durées des travaux dans les deux schémas (13 mois au bénéfice du schéma « contrat de partenariat » au lieu de 19 mois) montre que l'effet en termes d'écart de coûts globaux actualisés est limité, l'avantage relatif du schéma « contrat de partenariat » passant de -13,9% à -11,2%.

Outre les aspects quantitatifs et monétaires, le respect des délais, la contractualisation des engagements de performance et leur traduction financière dans la modulation de la rémunération du partenaire privé renforcent l'intérêt du schéma « contrat de partenariat ».

Par ailleurs, la réalisation en contrat de partenariat de ce projet contribue globalement à la dimension économique et sociale du développement durable compte tenu de sa mise en service plus rapide que dans le schéma de référence. Cette mise en service plus rapide permet en outre d'améliorer plus rapidement les conditions de travail des agents et magistrats du ministère de la Justice ainsi que la qualité du service public de la Justice.

4. Synthèse de l'avis

La pertinence juridique du recours au contrat de partenariat est établie au titre de la complexité.

L'analyse comparative a été menée globalement de façon appropriée, avec la principale alternative pertinente pour la réalisation du projet.

Cette analyse montre que le « contrat de partenariat » est préférable au schéma « marchés publics » en termes de délais et en termes de coût global actualisé après prise en compte monétaire des risques, et que cet avantage est suffisamment robuste. De plus, le contrat de partenariat contribue davantage au développement durable.

La Mission d'appui constate qu'au vu de la partie financière de l'évaluation préalable, qui présente les qualités requises, le projet aurait également été éligible au contrat de partenariat sur la base du troisième critère (dit du « bilan » ou « d'efficience économique »).

En outre, les critères qualitatifs (modulation de la rémunération du partenaire privé en fonction de ses performances,...) renforcent l'intérêt du contrat de partenariat.

La Mission d'appui :

- ne se prononce pas sur le périmètre des missions qui pourraient être confiées au partenaire privé dans le cadre du contrat de partenariat, au-delà des services « bâtimentaires » (incluant la gestion des fluides – cas A). Si en effet pour ces derniers, les synergies, génératrices de gains de productivité, à attendre d'un contrat global sont communément admises, il n'en va pas automatiquement de même pour les prestations ajoutées dans les cas B et C, étant toutefois observé que les simulations effectuées dans l'évaluation préalable font toujours apparaître, quelle que soit l'étendue du périmètre, un net avantage pour le schéma « contrat de partenariat » après prise en compte des risques. Si un doute subsiste sur l'intérêt pour la personne publique d'inclure dans le contrat telle ou telle prestation, la décision peut être renvoyée à la fin du dialogue compétitif et prise au vu des résultats de ce dernier, à condition que le ou les services correspondants aient bien été inclus dès le départ, à titre optionnel, dans le champ de la consultation (oublier de le faire interdirait de les ajouter par la suite) ;**
- conseille de surveiller l'évolution de l'écart de taux entre financements privé et public pour s'assurer, avant la conclusion du contrat de partenariat, que le recours à cette formule contractuelle reste financièrement intéressant.**

Sous ces observations, la Mission d'Appui à la Réalisation des Contrats de Partenariat émet un avis favorable au choix du contrat de partenariat pour réaliser le nouveau palais de Justice de Paris.

La validité de l'avis favorable de la MAPPP ne vaut que si la consultation est engagée dans l'année qui suit la date de signature du présent avis, et sous réserve que des modifications ne bouleversent pas l'économie du projet.

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

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Noël de Saint Pulgent'. The signature is written in a cursive style with a large, stylized 'N' and 'L'.

Noël de Saint Pulgent