

Paris, le 15 juin 2010

Avis n°2010-11 sur le projet d'éclairage public de la ville d'Arcachon

Préambule: cet avis est rendu en application des dispositions de l'article L1414-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), modifié par la loi du 28 juillet 2008. Il n'apprécie pas l'incidence de la signature du contrat de partenariat sur les finances publiques, et n'aborde pas non plus la question de la disponibilité des crédits.

1. Présentation du projet

1.1. Le besoin

La ville d'Arcachon a ressenti le besoin de procéder à une mise aux normes et au renouvellement de son parc d'éclairage public vieillissant. Elle souhaite en profiter pour optimiser la consommation énergétique des luminaires à installer, définir une politique de maintenance s'attachant au respect d'objectifs de performance et mettre en valeur ses bâtiments. Le besoin dépasse donc la simple amélioration de l'éclairage.

1.2. L'objet de l'opération

La ville d'Arcachon est une commune balnéaire de 12 000 habitants avec une augmentation très forte des résidents en été (de l'ordre de 100 000 personnes).

Elle possède un patrimoine de 4 900 luminaires dont plus de la moitié est considérée comme vétuste. Par ailleurs, le diagnostic réalisé en 2007 par le groupement Hexa Ingénierie / RIC a fait apparaître des anomalies de sécurité électrique, liées notamment au vieillissement des enveloppes et des armoires de commande, et une surconsommation d'énergie compte tenu des défaillances de certaines sources lumineuses.

La Ville souhaite donc s'engager dans une opération globale de renouvellement en confiant à un prestataire privé la mise en œuvre d'un programme

d'investissements ambitieux, la rénovation du patrimoine en mauvais état et la mise en œuvre d'une politique de maintenance préventive et curative s'appuyant sur des engagements de performance et de résultats, négociés avec le futur prestataire. Le contrat de partenariat envisagé permettra aussi d'optimiser la consommation d'énergie. La mise en valeur nocturne du riche patrimoine architectural sera également intégrée.

Le contrat de partenariat permettra de faire l'économie de multiples marchés publics.

Le périmètre couvert par le projet comprend donc :

- la construction, la reconstruction, l'extension de l'éclairage public de la ville et de sa signalisation lumineuse tricolore ainsi que le financement nécessaire,
- la gestion énergétique des installations,
- et la maintenance associée.

Observations de la MAPP

Pour cette évaluation préalable, la ville d'Arcachon s'est appuyée sur un diagnostic de son patrimoine « éclairage public ». La MAPP insiste sur la nécessité de mettre à disposition des futurs candidats l'information la plus exhaustive possible sur les données patrimoniales du réseau pour les raisons suivantes :

- éviter une surévaluation du risque due à une connaissance approximative de la vétusté de l'existant,
- éviter une distorsion de concurrence à l'avantage de prestataires déjà en place et qui souhaiteraient faire acte de candidature,
- procéder à un inventaire initial complet et détaillé qui servira de base aux évaluations successives durant la vie du contrat.

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

Urgence

La condition d'urgence a été redéfinie par la loi n°2008-735 du 28 juillet 2008 qui a modifié l'article L.1414-2 du CGCT. Dorénavant, le projet présente un caractère d'urgence « lorsqu'il s'agit de rattraper un retard préjudiciable à l'intérêt général affectant la réalisation d'équipements collectifs ou l'exercice d'une mission de service public, ou de faire face à une situation imprévisible ».

Bien que la Ville insiste sur l'état de vétusté de son réseau et son obligation de mise aux normes rapide, elle a préféré invoquer le critère de complexité du projet.

La MAPPP prend acte de cette décision.

Complexité

L'article L.1414-2 II du CGCT autorise le recours au contrat de partenariat lorsque « compte tenu de la complexité du projet, la personne publique n'est pas objectivement en mesure de définir seule et à l'avance les moyens techniques répondant à ses besoins ou d'établir le montage financier ou juridique du projet ».

La Ville estime notamment que la multiplicité des objectifs recherchés (construction, mise aux normes des ouvrages existants, amélioration de l'éclairage, maîtrise des consommations dans un contexte de changement rapide du marché de l'énergie, garantie de pérennité des ouvrages construits, maintenance efficace, etc...) et les difficultés inhérentes au montage juridico-financier qui devra les formaliser, rendent le projet et son montage complexes.

Observations de la MAPPP

La MAPPP valide cette analyse sans qu'il soit besoin de plus amples développements en la matière, compte tenu de la pratique qui commence à se

dégager sur les projets d'éclairage public.

Au-delà de l'optimisation énergétique mentionnée dans l'évaluation préalable, la MAPPP rappelle que la dimension « développement durable » doit apparaître aussi dans le choix des équipements à installer et leur intégration aisée, en fin de vie, dans un processus de recyclage. De la même façon, en début de contrat, la dépose des équipements vétustes doit être réalisée par le cocontractant, avec des engagements respectant les règles de recyclage.

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

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

Ainsi, le projet soumis à la MAPPP paraît-il bien présenter le caractère de complexité tel que l'exige l'article L.1414-2 du CGCT portant sur les contrats de partenariat. Dès lors, on pourra engager un dialogue compétitif après avoir lancé une procédure d'appel à concurrence (article L.1414-5 du CGCT).

3. Analyse comparative

3.1. Examen des schémas alternatifs au CP

Le rapport d'évaluation préalable passe en revue un certain nombre d'instruments juridiques pour les écarter tour à tour (la vente en l'état futur d'achèvement, le BEA, l'AOT-LOA, la délégation de service public, la concession de travaux publics).

Cette énumération académique ne se justifiait pas dans la mesure où ces schémas ne sont évidemment pas applicables à un projet d'éclairage public qui ne peut se résumer à une opération domaniale (BEA ou AOT-LOA) et ne peut pas, d'autre part, trouver son équilibre financier dans une rémunération via l'utilisateur (DSP).

Une organisation en régie n'a pas été retenue, à juste titre. Elle reviendrait à créer une équipe complète de façon à être en mesure d'accompagner le projet tant dans sa phase de remise à niveau que dans la phase exploitation – maintenance. Par ailleurs, la gestion directe du service public par la Ville met tous les risques encourus à la charge de cette dernière et n'est guère satisfaisante,

¹ Exemples: modulation spatiale et temporelle de l'éclairage, bornes WiFi ou prises pour caméras dans les supports des points lumineux, dispositifs de gestion technique centralisée.

compte tenu d'une part du rythme des investissements nécessaires à la réalisation du projet, et, d'autre part, de l'ampleur du programme de travaux de rénovation qui nécessite le concours de compétences extérieures. A ces considérations techniques s'ajoute l'intégration probable de technologies innovantes que la collectivité n'est pas en mesure de concevoir. Dans ces conditions, la formule de la régie a été écartée.

De façon assez classique, les deux seules options envisageables sont une succession de marchés publics et un contrat de partenariat.

3.1.1. 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 son utilisation est très encadrée et *de facto* réduite à un certain nombre de cas très particuliers.

En la matière, l'allotissement est la règle, le marché unique l'exception.

Il est ensuite possible à la personne publique soit d'intégrer l'exploitation-maintenance au marché de travaux sous réserve de se conformer à de strictes conditions de durée (limitation recommandée à 4 ou 5 ans), soit de la prendre en charge elle-même (formule de régie écartée par le rapport à cause de sa lourdeur et du manque de personnels spécialisés), 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).

Le scénario de référence pour la ville d'Arcachon est donc celui d'une dizaine de marchés se décomposant entre :

- des marchés de maîtrise d'œuvre et de programmation liés,
- un marché de reconstruction initiale de l'éclairage public,
- un marché identique pour la signalisation et le contrôle d'accès,
- des marchés à bons de commande pour les renouvellements,
- des marchés de maintenance.

Evidemment, cette formule exigerait du côté de la Ville un dispositif de maîtrise d'ouvrage permettant en phase amont de valider les propositions du maître d'œuvre et de passer les divers contrats, puis en phase d'exploitation d'assurer la coordination entre les acteurs prestataires de maintenance, fournisseurs de rechanges, et distributeurs d'énergie.

3.1.2. Le contrat de partenariat

Compte tenu de la possibilité ouverte au titre de la complexité, il constitue l'option qui fera l'objet de l'analyse économique-financière comparative.

Compte tenu de ce qui précède, la MAPPP valide pour l'étude comparative une alternative entre, d'un côté, des procédures de marchés publics, comprenant un marché de maîtrise d'œuvre, des marchés de réalisation et des marchés de maintenance ("Schéma de Référence") et, d'un autre côté, un schéma reposant sur un contrat de partenariat ("Schéma CP").

Observations de la MAPPP

Concernant les ressources humaines, la MAPPP tient à souligner que, même dans un contrat de partenariat, la collectivité doit prévoir une organisation interne ad hoc pour s'assurer du respect du contrat et conserver une capacité d'évaluation des prestations réalisées.

3.2. Durée

Le rapport prend comme point de départ la désignation du maître d'œuvre en MOP et le début de l'évaluation préalable en CP.

La procédure de dialogue compétitif s'avère légèrement plus rapide que les différentes procédures de marchés publics (7 mois contre 9 mois) ; les travaux en CP durent 2 ans (avec des livraisons partielles), en MOP 3 ans avec une entrée en service échelonnée des luminaires neufs (un étalement excessif a été évité pour ne pas fausser les termes de la comparaison) ; une durée totale de 15 ans est retenue dans les deux schémas.

Le rapport relève qu'en MOP, cette durée de 15 ans nécessiterait la passation de trois marchés d'exploitation-maintenance d'une durée unitaire de 5 à 6 ans.

Cette durée doit être augmentée. Il n'est pas réaliste en effet de prévoir que les deux premières années de travaux en CP soient aussi des années où le crédit tiré entre en remboursement. La MAPPP a donc retenu une durée de **17 ans** dans les deux schémas pour ne pas fausser les calculs de valeurs actuelles nettes (VAN).

Enfin, les remboursements au titre du FCTVA, qui interviennent avec un décalage de deux ans, ont été retraités en fin de contrat en actualisant les sommes à percevoir.

Tableau 1 : Calendrier des deux schémas

	MOP	CP	CP- MOP
	nb mois	nb mois	nb mois
Dialogue compétitif		7	
Choix maître d'œuvre	2		
Etudes	4		
Confection des DCE	1		
Consultation des entreprises	2		
Procédure	9	7	-2
Travaux	36	24	-12
Total	45	31	-14

Source : rapport d'évaluation préalable

Observations de la MAPPP

La MAPPP rappelle qu'il est essentiel que la comparaison des deux schémas débute à une date identique. En ce qui concerne le CP, la seule date pertinente est celle qui correspond au lancement de l'évaluation préalable. Dans le cas d'espèce, le rapport semble faire démarrer les calendriers au 1/01/2010 sans que la durée des procédures de passation respectives soit dûment prise en compte pour déterminer le montant des travaux et le jeu des clauses d'indexation (le montant des travaux en année 1 est exprimé en valeur 2010 alors qu'ils ne pourront débiter en fait qu'en 2011). L'impact du coefficient d'indexation (4% par an) n'est donc pas pris en compte.

3.3. Coûts

3.3.1. Coûts d'investissement

Tableau 2 : Coûts d'investissement en Milliers € (valeur 2010)

	Schéma MOP (TTC)	Schéma CP (TTC)
Rénovation éclairage public	6 451	6 451
Rénovation de la signalisation tricolore	231	231
Caméras vidéosurveillance	67	67
Total	6 749	6 749

Surcoût 4% MOP pour phasage	270	
Frais de maîtrise d'œuvre (8%)	560	
Coefficient d'optimisation des travaux (8%)		- 540
Frais d'AMO		50
Total général	7 579	6 259

Source : rapport d'évaluation préalable.

Le tableau ci-dessus a été rebâti à partir des éléments figurant dans le rapport d'évaluation. Plusieurs remarques peuvent être faites sur les chiffres communiqués :

- La Mission d'appui n'est pas en mesure de juger de la pertinence des coûts de construction du projet en valeur absolue en regard de ceux qui seraient proposés par les candidats en fonction de leur niveau de compréhension des exigences de la Ville.
- Les différents correctifs apportés aux chiffres bruts sont raisonnables : + 8% de frais de maîtrise d'œuvre en MOP (sans recrutement supplémentaire de personnel communal) et un coefficient d'optimisation des travaux et du prix des fournitures du même pourcentage en CP.
- Des frais d'AMO de 50 000 € sont prévus en CP, la Ville devant se faire accompagner par des assistants-conseils pour conduire le dialogue compétitif.
- La Ville n'a pas intégré de coûts d'indemnisation des candidats écartés à la suite des consultations, considérant qu'ils seraient identiques quelle que soit la procédure retenue, ce qui est simplificateur, le dialogue compétitif en CP étant plus lourd que des marchés publics.
- La MAPPP a constaté qu'en CP l'assiette des travaux – et donc du financement – était donnée TTC. Elle souligne que, si cette présentation est saine car elle permet de comparer des chiffres sur un pied d'égalité, il faut en revanche, lors du calcul du montant à financer en CP retenir des chiffres HT. En effet, le prestataire est assujéti et récupère donc la TVA avant de facturer des prestations de services, dont les luminaires ne sont que le support, par le biais d'un loyer dont l'une des composantes sera l'investissement réalisé. Ce loyer sera assujéti à la TVA, la commune pouvant récupérer la TVA ayant grevé les investissements réalisés en amont par le prestataire retenu.
- Par ailleurs, toujours pour le CP, le rapport a bâti un échancier de remboursement erroné. Soit le remboursement se fait à échéance constante en principal et intérêts, et dans ce cas c'est la somme qui est invariante mais pas les postes représentatifs du capital et des intérêts (comme dans le tableau p. 46), soit la part de principal remboursée à

chaque échéance ne varie pas sur la durée du prêt mais alors le montant des intérêts décroît sur la période.

3.3.2. Hypothèses de financement

En MOP, les hypothèses retenues correspondent à des investissements réalisés en 3 ans, chaque tranche annuelle étant financée par la ville d'Arcachon à l'aide d'un emprunt à 12 ans au taux de 4,30% l'an, remboursable dès l'année de son tirage (taux de base : 3,50 %, marge de 0,80 %).

Il n'est pas prévu de couvrir le risque de taux pour les emprunts 2 et 3 (mais ce risque est intégré dans les tests de sensibilité en fin de rapport).

Ce taux de 4,30% sera aussi le taux d'actualisation pour les calculs de VAN.

En CP, le financement (un crédit unique sur 15 ans) supporte les taux suivants :

	Taux de base	Marge	Total	% financement	Moyenne pondérée
Dette projet	3,50%	1,50%	5,00%	15%	0,75%
Dette cédée	3,50%	1,20%	4,70%	80%	3,76%
Capitaux propres			10%	5%	0,5%
					5,01%

Source : rapport d'évaluation préalable.

Observations de la MAPPP

- Le taux de base retenu est acceptable. Il est un peu supérieur à la mi-mai 2010 au taux de rendement de l'OAT à 10 ans² qui s'établissait à 3,20 % (la durée moyenne d'un emprunt à 17 ans, avec deux ans de tirage, remboursable en p + i constants, est de 8,79 ans avec les données de taux du rapport).

² TEC 10 : taux de l'échéance constante à 10 ans. Il représente le taux de rendement actuariel d'une OAT fictive d'échéance exactement égale à 10 ans. Le TEC 10 est obtenu par interpolation des taux sur le marché secondaire des OAT encadrant une maturité exacte de 10 ans.

- Les marges bancaires sont limitées mais acceptables aussi. Une marge un peu plus importante aurait pu être prise en compte sur la dette projet (autour de 200 points de base) ; en revanche, sur la dette cédée, la marge aurait pu être diminuée (autour de 100 points de base voire moins en fonction de la surface financière de la municipalité).
- L'hypothèse consistant à ne pas prévoir la constitution d'une société de projet par le titulaire du CP est sage compte tenu de sa taille (6,3 M€ d'investissements initiaux TTC).
- Aucun crédit de préfinancement n'est prévu. L'évaluation préalable réalisée semble tenir pour acquis que l'unique crédit sera tiré en début de travaux et entrera en remboursement dès la fin de la première année, selon un échéancier d'ailleurs erroné, ce qui est une simplification abusive. La MAPPP a considéré que ce crédit serait tiré sur la durée des travaux en quatre tranches semestrielles et remboursé ensuite sur 15 ans ; les intérêts intercalaires ont été calculés au taux du crédit et sont payés, pour les besoins de la modélisation corrigée, en cours de travaux (ils ne sont donc pas capitalisés). Au total, la durée du CP reconstruit devrait être de 17 ans (2 ans de travaux pour renouveler les équipements vétustes ou défectueux, 15 ans pour que le prestataire retenu rembourse le crédit servant à les financer).

3.3.3. Coûts récurrents

Hypothèses des conseils

Les conseils ont retenu un certain nombre d'hypothèses simplificatrices.

- Le coût de la maintenance est fonction du rythme de remplacement initial des luminaires (plus rapide en CP) et de la procédure retenue (+ 20% en MOP). En CP les matériels peuvent être amortis sur une durée plus longue, 15 ans, alors qu'en marchés publics il faut repasser des marchés tous les 5 ou 6 ans ; par ailleurs, le prestataire sera incité en CP à surveiller ses prestations pour ne pas être pénalisé par les clauses de performances du contrat. Au bout de 15 ans, le coût unitaire moyen de maintenance augmente car les luminaires ont vieilli. L'impact se fait sentir dans les simulations dès l'année 11 compte tenu des hypothèses retenues (70% des luminaires neufs du parc actuel, soit 1631 luminaires, ont plus de 5 ans).
- Les coûts de la signalisation lumineuse et du contrôle d'accès (télésurveillance) sont également moindres en CP (- 10%).
- Il en est de même pour les projecteurs des ensembles sportifs (- 10%).
- Comme on pouvait s'y attendre (la consommation des luminaires ne dépend pas du schéma juridique retenu), les dépenses d'énergie liées aux installations sont identiques au terme du déploiement (3 ans en MOP, 2 ans en CP) et s'établissent à 137 500 € en euros constants (y compris 10 000 € de coût de gestion énergétique). L'économie espérée est de 15% par rapport aux consommations actuelles. L'optimisation des consommations est progressive sur la durée des travaux.

Pour l'évolution des dépenses récurrentes, les conseils ont retenu un taux d'inflation indifférencié de 4% par an.

Les dépenses de renouvellement (GER) qui interviennent à partir de l'année 6 sont estimées à 107 K€ par an TTC (valeur 2010) jusqu'en année 15. Elles sont identiques dans les deux schémas et supportent un taux d'inflation de 4% par an elles aussi.

La collectivité autofinancera ce GER dans les deux cas (rapport p.44).

Le coût des remplacements ou réparations dus à des actes de vandalisme est aussi le même dans les deux solutions (20 000 € par an TTC en valeur 2010).

Observations de la MAPPP

1) La MAPPP s'interroge sur la pertinence de l'autofinancement prévu par la collectivité publique pour les investissements de renouvellement quel que soit le schéma retenu. En MOP, cela va de soi. En CP, cette dichotomie (qui implique la passation de marchés publics) est source de complications, de délais et de problèmes d'interface. Mieux vaudrait que le titulaire du CP soit incité à prendre en charge ce GER et constitue des provisions à ce titre dans le contrat puisque la programmation est déjà faite. Le fait que ces investissements soient reportés dans le temps (en année 6) ne saurait constituer un obstacle.

2) Le taux d'inflation de 4% retenu pour les dépenses de maintenance paraît excessif (des dossiers d'éclairage public comparables mentionnent une hypothèse de 2% en la matière).

3) S'agissant des dépenses de renouvellement, autofinancées par la collectivité en MOP (ce qui est normal) et en CP (ce qui l'est moins et est déconseillé), le rapport retient l'hypothèse que ces dépenses sont identiques dans les deux schémas et interviennent au même moment.

Ces hypothèses sont très réductrices et contredisent les développements consacrés à la maintenance, à savoir que les luminaires, en CP, peuvent être amortis sur une durée plus longue, tout en ayant un coût de maintenance inférieur à celui retenu en MOP.

De deux choses l'une : soit les luminaires peuvent être amortis sur une durée plus longue en CP et dès lors leur coût de maintenance moyen n'a aucune raison d'être inférieur au coût comparable en MOP ; soit ils sont mieux entretenus en CP, ce qui autorise un remplacement plus espacé, mais il est alors difficile de penser que cette meilleure maintenance se traduit par un coût inférieur de 20% à celui de la solution MOP.

En réalité, on peut estimer que l'écart dans les coûts de maintenance entre les deux schémas est surestimé.

4) La MAPPP peut valider les autres hypothèses, certes simplifiées, qui ne nuisent pas à la cohérence d'ensemble de l'analyse.

Elle fait sienne l'observation du rapport d'évaluation insistant sur le fait que pour bénéficier du maintien des tarifs régulés et d'un taux réduit de TVA sur les abonnements (8,5%), il importe que les abonnements de fourniture d'énergie soient conservés par la collectivité et que celle-ci règle les factures EDF. Dans ces conditions, il conviendra de ne pas appliquer l'article L.1414-1 § II du code général des collectivités territoriales qui dispose que : « [le cocontractant de la personne publique] peut se voir céder, avec l'accord du cocontractant concerné, tout ou partie des contrats passés par la personne publique pouvant concourir à l'exécution de sa mission ».

Un récent courrier d'EDF, répondant à une commune qui l'avait préalablement saisi dans un cas semblable, précise en effet que si la Ville reste titulaire des contrats de fourniture d'électricité et dans la mesure où cette fourniture n'est pas intégrée dans le périmètre du CP, rien ne s'oppose à ce qu'elle conserve le bénéfice du tarif réglementé « éclairage public ».

En revanche, si le prestataire devait se voir confier cette tâche, «il deviendrait le nouveau fournisseur et il ne pourrait pas prétendre s'approvisionner en électricité au tarif bleu « éclairage public » réservé aux communes ».

EDF ajoute même :

Enfin, en marge de cette question de l'accès au tarif réglementé, nous attirons votre attention sur un point particulier relevé dans votre courrier. Vous indiquez que vous prévoyez de confier la gestion de vos contrats à un prestataire titulaire d'un mandat de gestion qui inclut le paiement des factures d'électricité. Nous nous interrogeons sur la compatibilité de la prestation de paiement avec les dispositions de la circulaire du 8 février 2008 relative aux conventions de mandat passées par des collectivités et établissements publics locaux, qui interdit le paiement au nom et pour le compte d'une commune.

La plus grande prudence est donc de mise en la matière. Il est probable en effet que la ville d'Arcachon soit dans l'obligation de se voir transférer la qualité de maître d'ouvrage des équipements dès leur livraison.

Par contre, elle pourrait confier à son partenaire privé un mandat de gestion de ses factures sans aller toutefois jusqu'à lui déléguer leur paiement.

3.4. Analyse comparative de la VAN des coûts

Compte tenu de ce qui précède, la VAN des coûts sans risques peut être calculée (VAN au 1/01/2011). Le taux d'actualisation est le taux de financement de la collectivité publique, soit 4,30% l'an.

L'assiette des calculs est constituée de tous les postes commentés ci-dessus, sauf en ce qui concerne les dépenses d'énergie qui sont exclues pour protéger le tarif privilégié de la commune. Par contre, les investissements de renouvellement sont intégrés dans les deux schémas.

**Tableau 3 : VAN des coûts hors risques
(en M€)**

	VAN CP (1)	VAN MOP (2)	Ecart en % (2-1/2)
ASE CP	0,521		
HT	10,2 (avec ASE)	11,8	+ 13 %
TTC	12,3 (avec ASE)	14,1	+ 13 %

Source : rapport d'évaluation préalable et calculs MAPPP.

ASE : avantage socio-économique lié à une mise en service plus rapide de la totalité des luminaires (un an de moins en CP) calculé HT et hors coûts de financement.

Les calculs font apparaître un avantage en faveur du CP par rapport à une solution MOP. Cet avantage est de **13%** (en intégrant l'avantage socio-économique lié à une livraison plus rapide d'un an des équipements initiaux).

Une durée de 17 ans a été retenue pour les besoins de la comparaison tant en MOP qu'en CP (les dépenses de maintenance ont été calculées sur la même période, hors GER, avec une indexation de 4% l'an).

L'écart s'explique essentiellement par les coefficients d'optimisation introduits en CP par rapport à un schéma en MOP (pour la construction mais aussi pour la maintenance) pour des montants significatifs (de 8 à 20%) et par le faible écart de taux d'intérêt entre les deux schémas (4,30% en MOP ; 5,01% en CP). La capture en CP de l'avantage socio-économique (ASE) qui s'attache à un renouvellement initial plus rapide des installations en CP (sur 2 ans au lieu de 3) est le troisième facteur explicatif (mais son impact reste limité, à 0,521 M€ en valeur actualisée).

Le montant des loyers en CP (hors dépenses d'énergie, ce qui est souhaitable, et de renouvellement, ce qui ne l'est pas) sera de l'ordre de **un million d'euros** en année pleine (investissements initiaux réalisés) et TTC, augmentant jusqu'à atteindre 1,2 M€ en année 15 compte tenu de l'indexation des dépenses de maintenance.

3.5. 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 dégradera l'impact des risques par rapport au Schéma de Référence, puisque, dans le premier cas, les risques sont soit transférés au partenaire privé, soit partagés, ce qui permet une optimisation de leur gestion et

donc de leur incidence financière, les conseils auraient pu se limiter à une analyse de risques relativement sommaire. L'étude est toutefois sérieuse et intéressante.

3.5.1. Identification des risques, répartition, impact.

Les conseils ont classiquement réparti les risques en quatre catégories:

- risques générés en phase amont de conception (type 1),
- risques générés lors de la période de développement et de construction (type 2),
- risques générés en phase d'exploitation tant au niveau des performances recherchées que des coûts (type 3),
- risques de type spécial (déchéance du prestataire, risque de taux d'intérêt, etc...) (type 4).

En CP la plupart des risques sont transférés au partenaire privé, ce qui est une approche de départ acceptable, mais qui devra se concrétiser lors du dialogue compétitif avec les candidats. L'affectation est assez systématique. Seuls restent à la charge de la collectivité publique, le risque archéologique, les retards dans l'accès aux sites et les risques tarifaires liés à la fourniture d'électricité puisque les contrats d'abonnement resteront au nom de la collectivité.

Certains risques sont partagés (modifications réglementaires ou fiscales, retard dans l'obtention des autorisations administratives nécessaires, modification du projet, conséquences de la force majeure) mais le rapport se borne à renvoyer à une négociation entre les Parties pour régler ces cas litigieux.

Le risque de valeur résiduelle est considéré comme sans objet (la valeur unitaire d'un luminaire étant faible et sa période d'amortissement élevée, une quinzaine d'années).

Les conseils, à juste titre, notent que le CP ne portera pas sur un ouvrage unique mais concernera plus de 4 500 éléments distincts, ce qui est de nature à fortement diminuer le risque global de l'opération.

La MAPPP partage ce jugement.

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

Les conseils ont identifié cinq risques principaux :

1. le risque de variation des coûts de l'énergie, qui est réel, mais qui n'affecte pas en différentiel un schéma plutôt que l'autre. Ce risque est porté par la collectivité publique. Sa réalisation pourrait entraîner des

difficultés de nature budgétaire dont la MAPP n'a pas à connaître lorsqu'elle se prononce sur la validité des évaluations préalables qui lui sont soumises. Il existe en revanche un risque de dérive des consommations, maîtrisé en CP par le jeu des objectifs de performance énergétique à respecter, plus difficile à gérer en marchés publics. Ce risque est toutefois faible car les équipements sont identiques quel que soit le schéma.

2. le risque d'augmentation des coûts de construction dont l'occurrence est plus faible en CP qu'en MOP (les équipements sont remplacés à l'issue de 3 marchés publics qui se traduiront par des prix différents contrairement au CP – un seul contrat en deux tranches-).
3. le risque de dérive des taux qui est effectivement un risque majeur, non couvert dans aucun des schémas. Le rapport juge que ce risque est nul en CP puisque les taux seront cristallisés avant la signature du contrat.
4. le risque de dérapage dans les coûts de maintenance, bien encadré dans le CP pour la collectivité publique en vertu des clauses contractuelles qui seront négociées.
5. un glissement dans les délais de réalisation, jugé faible compte tenu de l'expérience passée en éclairage public et qui n'est par conséquent pas monétisé.

Cette analyse permet de construire le tableau suivant :

Tableau 4 : Tableau de monétarisation des principaux risques

RISQUES IDENTIFIES	SEVERITE	PROBABILITE D'OCCURRENCE	IMPACT SUR LE COUT ACTUALISE
Dérive des consommations	10%	0% en CP, 20% en MOP	0 0,264 % en MOP
Augmentation du coût des travaux	10%	2% en CP, 30% en MOP	0,093 % en CP, 1,411 % en MOP
Augmentation des coûts de maintenance	20%	0% en CP, 20% en MOP	0 0,916 % en MOP
Dérive des taux d'intérêt	+ ou - 1%	0% en CP, 10% en MOP	0 + ou - 0,230 % en MOP

Source : rapport d'évaluation préalable.

La monétarisation des risques repose sur une méthode fruste mais acceptable pour les projets de taille moyenne qui consiste à calculer l'impact moyen de chaque risque en multipliant sa sévérité par sa probabilité d'occurrence et à en faire la somme.

L'analyse désavantage la solution MOP.

Il est possible toutefois que le partenaire privé soit plus prudent dans l'évaluation de ses propres risques, ce qui l'amènera à en tenir compte dans le prix qu'il construira.

Par ailleurs, la matrice des risques apparaît déséquilibrée. Elle sera très certainement discutée de façon à limiter l'impact financier d'une situation dégradée sur les comptes de la personne privée. Il en sera ainsi au titre de la force majeure (la personne publique en supportant les conséquences au-delà d'un certain plafond par exemple).

Mais il est vrai qu'une fois la négociation terminée, le prestataire privé sera tenu par les termes du CP et sa capacité de répercuter l'incidence financière d'une augmentation de coûts sur la collectivité publique sera fortement encadrée.

Quoiqu'il en soit, le rapport d'évaluation préalable semble avoir sous-estimé l'impact des risques sur la formation du prix du partenaire privé.

3.6. Sensibilité et tests de basculement

3.6.1) C'est la raison pour laquelle la MAPPP a tenu à réaliser un test de sensibilité. Le scénario est celui d'un CP où l'augmentation du coût des travaux annulerait le coefficient d'optimisation de 8% retenu comme hypothèse de départ et où les taux d'intérêt seraient augmentés de 100 points de base (soit un taux moyen pondéré de 6% au lieu de 5%, ce qui est une hypothèse forte). Dans ce même scénario, elle a aussi estimé que les coûts de maintenance seraient de 10% supérieurs à ce qui est prévu dans le scénario de base (avantage comparatif en faveur du CP passant de 20 à 10% sur ce poste).

Les coûts de la solution MOP sont estimés inchangés et aucun risque ne vient les affecter.

Dans ces conditions, si le CP confirme son avantage, il aura fait la preuve de sa robustesse.

Les résultats sont les suivants :

**Tableau 5 : VAN des coûts TTC en scénario dégradé
(en M€)**

VAN CP (1)	VAN MOP (2)	Ecart en % (2-1/2)
13,5 (avec ASE)	14,1	+ 4 %

Source : rapport d'évaluation préalable et calculs MAPPP.

Malgré le cumul de trois hypothèses défavorables, le CP reste bien la solution la plus efficiente.

3.6.2) Les tests de basculement classiques ont été effectués à partir du modèle confectionné par la MAPPP (valeurs hors risques TTC pour ne pas aggraver l'écart entre le CP et la MOP).

Ils montrent que les coûts d'investissement initiaux en CP devraient augmenter de 30 % - soit de 22 % en l'absence de coefficient d'optimisation des travaux - pour annuler l'avantage du CP en termes de VAN par rapport à une solution MOP sans risques.

Les coûts de maintenance devraient augmenter de 56 % pour que le même résultat soit atteint. Pour des lampadaires et de la signalisation, un tel dérapage est irréaliste.

Enfin le taux d'intérêt moyen pondéré du financement du schéma CP devrait être multiplié par près de deux (+ 83 %) pour que les solutions soient comparables en termes de VAN. Le taux du crédit bancaire du prestataire privé serait alors de l'ordre de 9 % l'an....

4. Synthèse de l'avis

La MAPPP valide le recours au contrat de partenariat au titre de la complexité du projet, la Ville n'ayant pas souhaité choisir le bilan coûts/avantages comme base juridique de ce contrat.

L'analyse comparative a été menée globalement de façon appropriée, avec le seul schéma alternatif pertinent pour la réalisation du projet.

Cette analyse montre que, sur la base d'hypothèses prudentes, le schéma « contrat de partenariat » est préférable au schéma « MOP » en termes de coût global actualisé avant comme après la prise en compte de l'incidence monétaire des risques.

On peut penser, par ailleurs, même si l'évaluation préalable ne s'étend pas sur ces aspects, que les critères qualitatifs (mise en œuvre de quatre ensembles d'éclairage reposant sur une alimentation en électricité d'origine éolienne ou photovoltaïque, optimisation possible de la maintenance par télégestion....) conduisent également à renforcer l'intérêt du contrat de partenariat.

La MAPPP fait sienne la recommandation du rapport d'évaluation préalable concernant les conditions de tarification pratiquées par le fournisseur d'électricité en titre, dont les avantages peuvent être remis en cause si le partenaire privé est considéré comme le titulaire du contrat de fourniture.

Elle estime qu'il est préférable d'envisager une durée du CP plus conforme aux contraintes de financement du prestataire privé. Une durée de 17 ans semble plus appropriée.

La MAPPP recommande à la commune d'Arcachon d'intégrer le renouvellement des équipements (GER) à partir de l'année 6 dans le

périmètre du CP afin d'éviter tout problème d'interface et les délais inhérents à tout marché public. Ce GER devra donner lieu à constitution de provisions dans le contrat. Une partie de ce GER pourrait être comptabilisée par la commune en investissements et donner lieu à récupération de TVA, à titre d'investissements différés.

Elle incite la Ville à rendre l'avis d'appel public à concurrence (AAPC) le plus attractif possible, afin de susciter un nombre de candidatures suffisant (c'est-à-dire au moins égal à 3). Une décision reste aussi à prendre à propos du niveau de l'indemnisation des candidats non retenus.

Lors du dialogue compétitif une attention particulière devra être portée aux sujets suivants :

- les aspects fiscaux au sens large (TVA, impôts locaux,) ;
- les modalités de prise en compte des évolutions techniques et de l'extension des services ;
- les engagements de résultat quant à la maintenance et la consommation énergétique des équipements existants ou remplacés.

La Mission d'appui conseille également à la Ville 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 réserve des observations formulées ci-dessus, la Mission d'Appui à la Réalisation des Contrats de Partenariat émet un avis favorable au choix du contrat de partenariat pour réaliser la modernisation et la mise aux normes de l'éclairage public et de la signalisation lumineuse de la ville d'Arcachon.

Il appartiendra à la ville d'Arcachon 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