

maPPP

Mission d'appui
à la réalisation
des contrats
de partenariat

Paris, le 5 aout 2010

Avis n°2010-17 sur le projet d'éclairage public
et de signalisation tricolore de la commune de
Chaumont (52)

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

1. Présentation du projet

1.1. Le besoin

La commune de Chaumont (la "Commune", ou la "Collectivité"), est le chef-lieu de la Haute Marne (52) et compte plus de 28.000 habitants.

C'est une ville au patrimoine historique important, notamment en termes d'ouvrages d'art, dont elle pourrait tirer profit au plan touristique si leur mise en lumière était assurée.

A l'occasion de l'arrivée à échéance d'un certain nombre de contrats de maintenance de son éclairage public, elle s'est interrogée sur la reprise en main complète et coordonnée de cet éclairage public ainsi que de sa signalisation tricolore en y ajoutant la valorisation du patrimoine par la lumière.

1.2. L'objet de l'opération

Ainsi la ville s'est donnée les objectifs suivants.

- Augmenter la sécurité pour le citoyen par la qualité de l'éclairage.
- Réaliser des économies directes tant sur les coûts d'investissement moyens, que sur les coûts d'exploitation incluant les coûts de l'énergie consommée,

- Rénover les installations et équipements en recherchant de plus hautes performances en matière énergétique et environnementale dans le cadre du plan de la Commune en matière de développement durable.
- Repenser l'éclairage des bâtiments publics (stades par exemple), en mettant en valeur les édifices remarquables et les ouvrages d'art.

Le projet est donc nécessairement un projet d'envergure. Il comprendrait:

- le remplacement ou la mise à niveau de 71% des 1144 candélabres, et de 76% des 4314 luminaires répertoriés,
- la mise en souterrain des différents types de réseaux électriques en aérien.
- la fourniture et la gestion de l'énergie,
- les illuminations festives dans tous ses aspects,
- l'éclairage des stades (8 stades au total),
- ainsi que les feux tricolores.

Les deux tiers du patrimoine éclairage public devraient ainsi être remplacés. Plus généralement, la Commune souhaite saisir cette opportunité pour s'interroger sur la modernisation de sa gestion, notamment en recherchant à coût égal la qualité de service la meilleure.

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

2. Analyse juridique

2.1. Rappel des textes

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

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

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

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

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

2.2. Choix du critère

Efficiences

Du fait d'une analyse comparative très en faveur du contrat de partenariat, il est possible de justifier le recours au contrat de partenariat par la démonstration d'un bilan avantages-coûts favorable, bilan renforcé par des considérations qualitatives telles que les performances de l'exploitation et de la maintenance des équipements, la gestion des interfaces, ou encore la prise en compte d'objectifs généraux de développement durable dans l'action publique.

La Commune a donc valablement invoqué ce critère et on se reportera aux paragraphes qui suivent pour la démonstration nécessaire.

Complexité

La Commune a souhaité toutefois, tant pour sécuriser ses conclusions en faveur du contrat de partenariat que pour s'assurer de la possibilité de lancer un dialogue compétitif, examiner aussi la possibilité d'utiliser le critère de la complexité.

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

Au cas d'espèce, le projet fait apparaître de nombreux éléments de complexité. Ceux-ci résident essentiellement dans l'équilibre à trouver entre les divers objectifs que la Commune s'est fixés. Elle ne souhaite pas seulement procéder à une opération de rénovation, mais également:

- optimiser ses investissements tout en rationalisant l'ensemble de ses dépenses (énergie, renouvellement, exploitation et maintenance), le projet ayant ainsi une valeur d'exemple de processus de modernisation de la gestion municipale (que la Commune souhaite ensuite étendre),
- rénover, mettre aux normes, et gérer l'ensemble de la signalisation tricolore, comme une base de la maîtrise des flux de trafic automobile dans la ville,
- valoriser la ville par la lumière, ce qui impose de définir le type d'éclairage applicable à chaque nature de voies et choisir les procédés technologiques les plus adaptés en fonction de cette nature.

Or, l'optimisation de ces objectifs nécessite des compétences techniques juridiques et financières dont la Commune ne dispose pas.

Globalement, compte tenu de cette situation, la Commune estime ne pas être en mesure de définir le modèle susceptible de répondre au mieux au besoin, tant au plan technique que financier, et encore moins les installations (et leur coût) susceptibles de correspondre à ce modèle. S'ajoute à ce constat le fait que la Commune n'a pas une capacité d'anticipation suffisante pour évaluer l'évolution des prix des diverses sources d'énergie à l'avenir (le photovoltaïque par exemple), ou encore pour optimiser cette consommation par des technologies dont le bilan comparatif n'est pas encore stabilisé. Il en résulte que le projet présente bien un caractère complexe (art. 2.II de l'ordonnance du 14 juin 2004 modifiée).

Urgence

La Commune n'a pas souhaité justifier le recours au contrat de partenariat par le critère de l'urgence, quand bien même l'analyse du patrimoine fait ressortir que 40% des équipements et installations d'éclairage public sont vétustes et font courir des risques électriques et mécaniques qui affectent la sécurité des personnes et des biens. La Commune aurait donc été fondée à invoquer un retard préjudiciable affectant la mission de service public.

Observations de la MAPPP

La MAPPP valide la justification juridique opérée, au double titre de la complexité et de l'efficience, du recours au CP.

En ce qui concerne la complexité, la MAPPP constate que l'offre technique en matière d'éclairage public s'est considérablement développée et diversifiée au cours des années récentes, complexifiant ainsi les choix à faire pour les collectivités. Il en résulte que celles-ci ne peuvent durablement constituer des équipes capables de maîtriser les compétences clés dans des activités qui ne correspondent pas directement à leur cœur de métier.

Elle observe par ailleurs les points suivants.

- *Le besoin exprimé nécessite une intégration de compétences de l'amont vers l'aval (c'est par le constat de la performance, ce qui met en jeu une compétence d'exploitant, que l'on juge la valeur de la conception et de la réalisation), ce qui rend improbable la constitution de noyaux durables de compétences techniques et opérationnelles.*
- *La variabilisation des rémunérations du personnel impliqué, qui constitue un élément fort de crédibilisation de la tenue de la performance, ne trouve pas en général un terrain d'application facile en milieu public.*

En ce qui concerne la fourniture d'électricité, la MAPPP rappelle que la Commune doit prêter une attention particulière aux conséquences d'un changement de titulaire du contrat de fourniture d'électricité avec EDF au profit du cocontractant dont la conséquence peut être la perte du bénéfice du tarif réglementé. Il est rappelé à ce titre 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 mettre en œuvre la possibilité prévue à 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, , précise en effet que 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.

En attendant le règlement de cette question de principe, la plus grande prudence est donc de mise en la matière. Il est probable en effet que la ville de Chaumont soit dans l'obligation de se voir transférer la qualité de maître d'ouvrage des équipements dès leur livraison. En revanche, elle pourrait confier à son partenaire privé un mandat de gestion de ses factures sans aller toutefois jusqu'à lui déléguer leur paiement.

En ce qui concerne le dialogue compétitif, l'ordonnance de juin 2004, telle que modifiée par la loi du 28 juillet 2008 a introduit une dissociation entre d'un côté le choix de la procédure de passation (dialogue compétitif, appel d'offres ou procédure négociée), et de l'autre côté le critère d'accès retenu (complexité, urgence ou efficacité). Ainsi, depuis cette loi, le pouvoir adjudicateur peut engager un dialogue compétitif même si le critère retenu pour l'accès au contrat de partenariat n'est pas la complexité.

On peut comprendre l'intérêt du pouvoir adjudicateur, tenté par le critère de l'efficacité, à chercher à fonder alternativement le contrat de partenariat sur le critère de la complexité, ce qui du même coup permet de "démontrer" la possibilité d'utiliser le dialogue compétitif. La MAPPP rappelle que les personnes publiques n'ont pas de démonstration préalable à apporter en la matière, qu'elles soient en marché public ou en contrat de partenariat. Dans tous les cas, ce n'est que si la procédure est contestée qu'il faudra se justifier, a posteriori.

S'agissant du critère de l'efficacité, il est rappelé la nouvelle méthodologie recommandée fait appel à la notion d'utilité socio-économique du projet appréciée sur le vrai calendrier envisagé en CP et non pas sur un calendrier recalé sur celui du Schéma de Référence) et conduit à raisonner sur des avantages socio-économiques qui comprennent (sans être limités à) l'économie sur les dépenses énergétiques.

3. Analyse comparative

3.1. Examen des schémas alternatifs au CP

3.1.1. DSP

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

3.1.2. L'autorisation d'occupation temporaire

L'autorisation d'occupation temporaire ("AOT") n'a pas été examinée, dans la mesure où le projet porte sur des équipements implantés pour partie sur le domaine public routier ou piétonnier, dans le champ d'application de la contravention de voirie.

Par ailleurs, l'AOT ne donne pas accès au FCTVA: en conséquence, ce dispositif n'a pas été retenu pour l'analyse comparative.

3.1.3. Le bail emphytéotique administratif

Le bail emphytéotique administratif ("BEA") ne peut pas englober l'exploitation éventuelle des installations pour des tiers privés de même qu'il est difficilement compatible avec la gestion de la consommation énergétique avec rémunération à la performance.

Par ailleurs, si le BEA, comme l'AOT, porte sur une "dépendance du domaine public" qui doit demeurer "hors du champ d'application de la contravention de voirie".

3.1.4. Marchés publics

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

Préalablement à la passation des marchés publics de réalisation, un marché de maîtrise d'œuvre peut être conclu pour "apporter une réponse architecturale, technique et économique au programme".

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

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

3.1.5. Bilan de l'examen des schémas envisageables

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

3.2. Durée

3.2.1. Durée retenue pour la comparaison des deux schémas

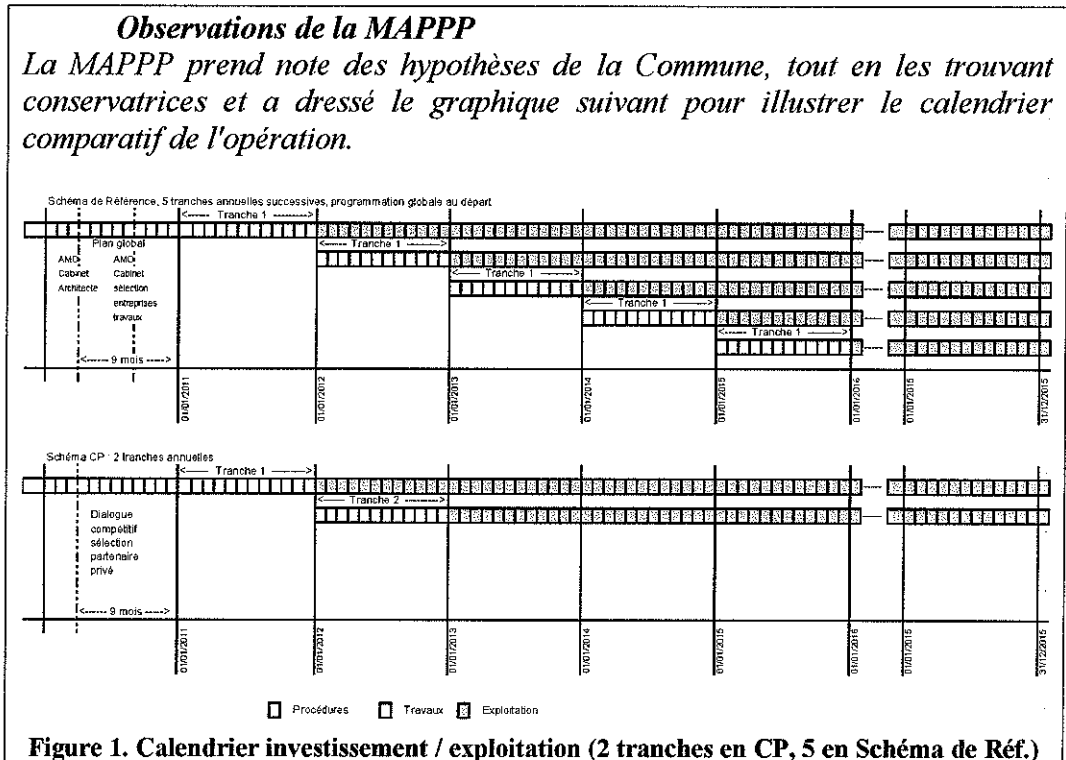
La Commune et les conseils ont prévu les enchaînements suivants.

En Schéma de Référence, tout de suite après la décision prise en conséquence de l'évaluation préalable (au 1^{er} avril 2010), un premier appel d'offre (durant 2 mois) permettrait de sélectionner un cabinet pour réaliser des études de programmation et conception (lesquelles durent 3 mois). Puis ce cabinet, après avoir découpé le projet en tranches de travaux annuelles pour s'adapter aux possibilités budgétaires de la Commune (5 tranches successives d'un an), passerait des appels d'offres (3 mois + 1 mois de mise au point du contrat...) en vue de la sélection des entreprises de travaux et des fournisseurs pour la réalisation des tranches (les entreprises retenues s'engageraient, dans le cadre de marchés à commandes, sur des prix et des conditions applicables à un calendrier de construction de 5 ans). Puis la réalisation se ferait par tranche, la première commençant au 1^{er} janvier 2011, et au bout de chacune, les installations concernées étant mises en service séparément. La Commune souhaitant s'engager sur une durée de 15 ans avec un dernier remboursement de toutes les tranches de financement en 2025, elle contractera cinq emprunts successifs (équivalent aux tranches) avec des durées de remboursement différentes (de 15 ans pour le premier emprunt à 11 ans pour le dernier emprunt contracté).

Pour le Schéma CP, le dialogue compétitif est prévu pour durer 9 mois (durée entre décision en faveur du CP après l'évaluation préalable et fin de la

procédure). La construction démarre au 1^{er} janvier 2011 et se déroule en deux tranches annuelles successives, d'égale importance en termes de montants d'investissement, dont la première met l'accent sur les investissements qui permettent de réaliser la plus forte économie d'énergie.

Il est rappelé que dans les deux schémas, tous les calculs sont faits et les dates sont décomptées, à partir d'une même date de base qui est celle du choix du schéma de contractualisation après l'évaluation préalable (supposée au 1^{er} janvier 2011). La période de comparaison va donc du 1^{er} janvier 2011 au 31 décembre 2025.



3.2.2. Durée de l'exploitation, durée des amortissements

En Schéma CP, les travaux sont payés en deux moitiés correspondant à chaque tranche (mais avec prise en compte de l'indexation adéquate). Le premier paiement pour chaque tranche provient d'un tirage sur un crédit à court terme. A la fin de chaque tranche, ce crédit à court terme, avec intérêts capitalisés, s'ajoute au montant du 2^{ème} paiement pour cette même tranche et cet ensemble donne lieu à un tirage sur un crédit long terme de 15 ans pour la 1^{ère} tranche et de 14 ans pour la 2^{ème} tranche.

En Schéma de Référence, même mécanisme de tirage, mais avec 5 tranches.

Le résultat de la comparaison n'étant pas affecté par la date retenue pour le lancement de l'opération dans l'un ou l'autre des deux schémas, la MAPPP valide la date conventionnelle de fixation au 1^{er} janvier 2010 du point de départ commun de la comparaison entre les deux schémas alternatifs.

Observations de la MAPPP

S'agissant des tranches, celles-ci sont mises en service séparément pour produire immédiatement un service effectif (il n'est pas imaginable, surtout en Schéma de Référence où il faudrait attendre 5 ans, que le nouveau service intervienne en une seule fois à la fin de la totalité des investissements). A cette fin, il est supposé que l'on mesure le taux de service effectif par rapport à la cible (100% des 4314 luminaires opérationnels) en prenant en compte précisément le nombre de réverbères en service. Chaque tranche est donc supposée conduire à la mise en service de 863 réverbères en Schéma de Référence et 2157 en Schéma CP.

3.3. Fiscalité, TVA

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

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

Observations de la MAPPP

En matière de FCTVA, la MAPPP rappelle qu'en Schéma de Référence comme en Schéma CP, le délai de récupération (avant dispositions temporaires du plan de Relance) est de 2 ans.

En Schéma CP on considère que le partenaire privé se livre à lui-même, TVA comprise, puis qu'il récupère celle-ci par voie fiscale (avec un décalage de 2 mois environ). Par la suite, la facturation des redevances à la Commune (les "loyers") est soumise à TVA (au taux de 19,6%). Celle-ci est récupérée par la Commune auprès du FCTVA (au taux de 15,482%) sur la part des redevances correspondant au remboursement du principal.

3.4. Coûts

3.4.1. Coûts d'investissement

Hypothèse des conseils

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

| ↓ Poste | Schéma⇒ | Référence (a) | CP (b) | Ecart (b-a) |
|-----------------------------|---------|---------------|--------------|----------------|
| Coût de construction (*) | | 4,623 | 4,392 | - 0,231 |
| Maîtrise d'œuvre (**) | | 0,231 | | - 0,231 |
| Programm. & conception (**) | | 0,231 | | - 0,231 |
| Total TTC | | 5,085 | 4,392 | - 0,693 |

Notes

(*) Hors inflation, minoration en Schéma CP de 5% par rapport au Schéma de Référence.

(**) Pour des raisons de simplification de la modélisation, les conseils n'ont pas traité séparément la maîtrise d'œuvre (en faisant apparaître les dépenses en amont en Schéma de Référence).

Tableau 1. Coûts de construction TTC en M€ 2009.

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

| ↓ Poste | Schéma⇒ | Référence (a) | CP (b) | Ecart (b-a) |
|--------------------------|---------|---------------|--------------|--------------|
| Assistance à Commune (*) | | | 0,100 | 0,100 |
| Indemnités | | 0,100 | 0,200 | 0,100 |
| Total | | 0,100 | 0,300 | 0,200 |

Notes

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

Tableau 2. Coûts de construction TTC en M€ 2009.

Observations de la MAPPP

La MAPPP prend note du fait que les conseils ont cherché à simplifier la présentation des coûts d'investissement.

Notamment, la MAPPP relève qu'en Schéma de Référence, la Commune devrait gérer de nombreux contrats, ce qui entraînerait un suivi particulièrement lourd pour rester à un niveau de risque (notamment de glissement de délais) acceptable. La MAPPP n'a pas introduit de correction pour en tenir compte, même si une telle approche pourrait se justifier.

3.4.2. Coûts récurrents

Hypothèses des conseils

Les conseils ont procédé par une évaluation directe. Compte tenu de l'hypothèse de tranches d'investissement en Schéma de Référence comme en Schéma CP, les conseils ont imaginé la montée en régime progressive des gains attendus par rapport à la situation actuelle.

- S'agissant de la maintenance et du GER, la formule de maintenance antérieure est prolongée jusqu'à la fin des travaux de la tranche en cours de

réalisation. Ainsi, à titre d'exemple, en Schéma CP, le nouveau prix annuel s'applique pour moitié dès la 1^{ère} année d'exploitation et s'applique pleinement dès la deuxième année d'exploitation.

- Un raisonnement équivalent peut être mené pour les dépenses d'énergie. En toute logique, les conseils ont mené des études tant pour les abonnements que pour les consommations proprement dites.

Par ailleurs, les conseils, et c'est-là une démarche intéressante, ont étudié les comportements, notamment en ce qui concerne l'aspect de gains de productivité progressifs.

Autrement dit, les coûts récurrents annuels s'obtiennent par des règles données par le tableau suivant. Les dépenses de maintenance et de GER comme les dépenses d'énergie ont été modélisées en considérant que l'objectif d'économie sur le périmètre modernisé est atteint en 6 ans en Schéma de Référence, et en 3 ans en Schéma CP.

| ↓ Poste | Schéma⇒ | Situation actuelle | Référence | CP |
|--------------------|---------|--------------------|---|---|
| Maintenance et GER | | 169 | Réduction progressive jusqu'à 143,5 (- 15,5%) à partir de l'année 6 (*) | Réduction progressive jusqu'à 140,5 (- 17,3%) à partir de l'année 3 |
| Energie | | 251 | Réduction progressive jusqu'à 204 (- 19%) à partir de l'année 6 (*) | Réduction progressive jusqu'à 197 (- 26%) à partir de l'année 3 |

(*) Et non pas en 5 ans comme l'ont indiqué les conseils, le plein bénéfice des travaux en matière tant d'exploitation que de consommations énergétiques ne pouvant se matérialiser avant la fin complète des travaux.

Tableau 3. Evolution des coûts récurrents annuels en k€ TTC 2009.

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

| ↓ Poste | Schéma⇒ | Référence (a) | CP (b) | Ecart (b-a) |
|----------------------------------|---------|---------------|--------------|---------------|
| Maintenance & GER (*) | | 143,5 | 138,1 | - 5,3 |
| Dépenses d'énergie (**) | | 203,7 | 196,8 | - 6,9 |
| Illuminations festives (***) | | 52,2 | 52,2 | 0 |
| Coût annuel récurrent TTC | | 399,5 | 387,2 | - 12,3 |

Notes

- (*) Coûts récurrents stabilisés obtenus au bout de 3 ans.
- (**) Coûts récurrents stabilisés obtenus au bout de 6 ans.
- (***) Coûts récurrents dès la deuxième année, en Schéma CP comme en Schéma de Référence.

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

Pour l'évolution de toutes les dépenses récurrentes, les conseils ont retenu un taux d'inflation indifférencié (2,5% par an).

Observations de la MAPPP

La MAPPP juge cohérentes et pertinentes les hypothèses des conseils sur l'impact du comportement des acteurs de la contractualisation (la personne publique d'un côté, mais surtout le partenaire privé de l'autre) en matière de simulation des dépenses d'énergie ou des dépenses d'entretien – maintenance et GER, tout en regrettant un niveau de détail parfois inégal.

La MAPPP note en outre, pour le Schéma CP, que les conseils ont "noyé" la rémunération du partenaire privé dans les coûts de l'entretien – maintenance, sans individualiser les charges liées au pilotage de l'exploitation par le partenaire privé (et qui inclut aussi sa marge).

3.5. Coûts financiers, de montage et de gestion

3.5.1. Hypothèses de financement en Schéma de Référence

Préfinancement.

En Schéma de Référence, le montant de chaque tranche est tirée en 1 seule fois en fin de tranche.

Financement

Les conseils ont supposé un financement intégral de l'ensemble des investissements par l'emprunt. La simulation en cinq tranches d'emprunt successives contractées à l'issue de chaque année a été réalisée suivant les taux de référence indiqués ci-dessous.

Les ressources en question (il s'agit de montants facturés donc TTC) proviennent d'emprunt auprès de banques. Ce financement est remboursé sur une durée dégressive (15 ans première tranche... 11 ans cinquième tranche) jusqu'à 2025 à P+I constant.

Pour chaque tranche, les conseils ont estimé que les fonds proviendraient d'une ressource bancaire à Euribor à 6 mois transformée après *swaps* sur des durées échelonnées de 11 ans à 15 ans en un prêt à taux fixe unique (soit un taux de 3,390% marge de *swap* comprise), ce qui après marge bancaire (1%) conduirait à un taux de 4,390% pour la Commune.

Observations de la MAPPP

Pour la MAPPP, l'hypothèse retenue pour le taux auquel la Commune emprunterait est vraisemblable. Sur ce point, la MAPPP interprète les propos des conseils de la façon suivante:

- la durée moyenne des remboursements est de 10 ans, moyennant quoi il faudrait rechercher le taux applicable pour ce type de durées,*
- au vu d'opérations récentes, la MAPPP, note que si globalement les taux d'intérêt applicables au secteur public ont eu tendance à baisser depuis la crise qui affecte les marchés financiers, cette crise s'est traduite par une*

augmentation du coût de la ressource pour des emprunteurs privés en général, mais aussi par l'apparition d'une large fourchette de taux applicables aux emprunteurs publics de telle manière que si l'Etat continue très largement à bénéficier de conditions favorables, les collectivités locales en revanche obtiennent des conditions très variables.

Cependant, il serait justifié, de retenir une hypothèse de commission d'engagement (ou de non utilisation) et une commission d'arrangement.

3.5.2. Hypothèses de financement en schéma CP

Préfinancement.

Les conseils ont fait l'hypothèse que le paiement des factures provient d'un tirage sur un crédit court terme consolidé en fin de tranche avec capitalisation des intérêts (avant tirage sur le crédit long terme). Pour ce crédit à court terme, les conseils ont supposé que l'index de référence serait Euribor à 3 mois, assorti d'une marge de 1,2%, soit en tout 1,924%, assorti d'une commission de non utilisation de 1.10% (par an sur la partie des fonds non utilisée) et d'une commission d'arrangement de 0,55% payée *upfront*.

Financement.

Les conseils ont retenu un montage de type *corporate*, ce qui est adapté au cas de figure compte tenu des montants d'investissement, mais ils ont raisonné comme si une entité juridique isolée portait le contrat et les financements et était dotée de fonds propres à hauteur de 10% de l'investissement.

L'essentiel (90%) du financement nécessaire proviendrait d'une dette bancaire (au coût obtenu aussi à partir de l'Euribor à 3 mois). Pour chaque tranche, ce concours serait équivalent à un prêt amorti à P+I constant, d'une durée de 14 ans pour l'un et de 15 ans pour l'autre. Ce financement (par emprunt et complété par des fonds propres) serait ainsi équivalent à un taux fixe moyen de l'ordre de 5,171%, en application des conditions suivantes:

- fonds propres constitués, pendant la construction, d'un prêt relais d'origine bancaire aux mêmes conditions que le préfinancement, et après la construction, de vrais fonds propres dont la rémunération serait de 10% après impôt sur les sociétés,
- prêt avec cession de créance acceptée sur 80% du financement, assorti d'une marge bancaire (*spread*) de 1,20%, soit finalement au taux de 4,59%,
- prêt sans cession de créance acceptée pour le reste de la dette bancaire, soit 10% de l'ensemble du financement, assorti d'un *spread* 1,60%, et finalement au taux de 4,99%.

| Nature des fonds | Gearing (*) | Taux 1 (**) | Taux 2 (**) |
|----------------------------|-------------|-------------|-------------|
| Fonds propres | 10% | 1.924% | 10,00% |
| Cession acceptée | 80% | 1.924% | 4,590% |
| Dette en risque projet | 10% | 1.924% | 4,990% |
| Coût global schéma CP | 100% | 1.924% | 5,171% |
| Coût global schéma de réf. | 100% | NA | 4,390% |

Notes

(*) Répartition des différents concours. S'agissant des fonds propres, ceux-ci, sont constitués d'un crédit relais en période de construction et remplacés par de vrais fonds propres en fin de construction.

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

Tableau 5. Coûts du financement en Schéma CP.

Observations de la MAPPP

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

La MAPPP valide les règles de préfinancement de la TVA présentées par les conseils.

La MAPPP rappelle que la crise financière des derniers mois est susceptible de remettre en cause les hypothèses de financement les plus étayées. Il est difficile d'anticiper l'état des marchés financiers à l'époque où les divers candidats remettront leur offre définitive. Il conviendra que la Commune s'assure, au vu des propositions qui lui seront faites, que le recours au contrat de partenariat reste financièrement intéressant.

Enfin, la MAPPP signale que le rapport des conseils est parfois trop limité en explications, notamment, les hypothèses entre financement par emprunt de la Commune ne sont pas indiquées dans un lieu unique du rapport et doivent souvent faire l'objet de recherches dans le modèle financier, ce qui n'est pas toujours aisé.

3.5.3. Subvention

Les conseils indiquent que la Commune compte obtenir une subvention de 10% des investissements pour l'opération. La MAPPP rappelle qu'en fait, la Commune fixera un objectif de montant de subventions indépendant du mode de réalisation de l'investissement. Il convient donc plutôt d'indiquer que ce montant est le même quelque soit le mode de réalisation, tout en étant calculé comme égal à 10% du montant des investissements en Schéma de Référence.

3.5.4. Coûts spécifiques de montage et gestion

Suivi en période d'exploitation

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

Coûts liés au montage juridique en Schéma CP

En schéma CP, les conseils n'ont pas pris en compte de coût de mise en place, ni de coût de gestion de la SPV. Il est vrai que s'agissant d'un schéma *corporate* où de tels coûts sont mutualisés entre plusieurs projets, ce coût est faible.

3.5.5. Revenus de valorisation

Les conseils n'ont pas fait d'hypothèse en ce domaine dans la mesure où la collectivité ne prévoit pas d'activités annexes telles que la vidéo-surveillance. Les recettes de valorisation seront donc faibles a priori.

Observations de la MAPPP

La MAPPP recommande à la Commune d'inviter les concurrents à formuler des propositions de revenus de valorisation lors du dialogue compétitif (par exemple, rien n'empêche le partenaire privé de proposer de gérer l'éclairage de voies privées éventuelles).

3.6. Analyse comparative de la VAN des coûts

Compte tenu des hypothèses prises, la VAN des coûts, avant prise en compte des risques et sur la base d'une actualisation au taux de 4,39% (coût de la ressource pour la personne publique) est donnée par le tableau suivant. Il est souligné que compte tenu de l'écart de délai de construction entre Schéma CP et Schéma de Référence, la méthode de comparaison classique sur le critère simple de la VAN des coûts trouve ses limites et qu'il faut faire appel à une méthode basée sur le critère d'utilité socio-économique en introduisant une VAN des coûts corrigée en Schéma CP.

| Scénario conseils | Schéma Réf. (a) | Schéma CP (b) | Variation (b-a)/a |
|-------------------|-----------------|---------------|-------------------|
| VAN brute | 9,543 | 8,035 | - 13,00% |
| VAN corrigée (*) | 9,543 | 6,397 | - 29,00% |

Notes

(*) Rappel: VAN corrigée en CP dans le cadre de la méthode basée sur l'utilité socio-économique..

Tableau 6. VAN des coûts hors prise en compte des risques (en M€ 2009 TTC)

On constate qu'avant même la prise en compte des risques, le Schéma CP est déjà bien plus favorable que le Schéma de Référence et que l'utilisation du critère d'utilité socio-économique introduit un élément correctif considérable (de l'ordre de 15%... que l'on pouvait anticiper, en tant qu'ordre de grandeur, en se souvenant que l'écart moyen entre les démarrages est de 1,5 ans, ce qui, comparé

à 15 ans, est de l'ordre de 10%, étant rappelé qu'un raisonnement proportionnel, non actualisé, conduit à une sous-estimation).

3.7. Valorisation des risques

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

3.7.1. Identification des risques, répartition, impact

Le tableau suivant résume les estimations des risques par les conseils.

| Type | Nature | Schéma de Réf | Schéma CP |
|-------|------------------------|------------------------|-----------------------|
| 1 | Dérapage construction | Coût invest: + 10,4% | Coût invest: +3,1% |
| 2 | Maîtrise conso énergie | Conso énergie: + 4,8% | Conso énergie: + 1,3% |
| 3 (*) | Maîtrise exploitation | Coûts exploit: + 10,5% | Coûts exploit: + 0,9% |

Notes

(*) Ensemble de dépenses comprenant GER, maintenance et illuminations festives.

Tableau 7. VAN des coûts avec prise en compte des risques

Observations de la MAPP

La MAPP aurait préféré une explication un peu plus développée sur les hypothèses retenues, mais admet que l'analyse poussée des risques perd de son importance compte tenu de l'écart observé entre les VAN hors risques.

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

Dans ces conditions, la VAN des coûts après prise en compte des risques et sur la base d'une actualisation au taux de 4,39% est donnée par le tableau suivant.

| Scénario conseils | Schéma Réf. (a) | Schéma CP (b) | Variation (b-a)/a |
|-------------------|-----------------|---------------|-------------------|
| VAN brute | 10,107 | 8,183 | - 19,00% |
| VAN corrigée (*) | 10,107 | 6,468 | - 35,00% |

Notes

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

Tableau 8. VAN des coûts avec prise en compte des risques (en M€ 2009 TTC)

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

- La prise en compte des risques conduit à un bilan encore plus en faveur du contrat de partenariat.

- L'avantage du CP aurait pu être encore accentué si avaient été pris en compte les risques de glissement de délai dans la réalisation des travaux.

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

3.8. Sensibilité et tests de basculement

Compte tenu des incertitudes économique et financière, il est légitime de s'interroger sur la résistance de l'écart de VAN en faveur du CP. C'est pourquoi la MAPPP recommande aux personnes publiques de mener en premier lieu des tests de basculement classiques sur les coûts de construction et les coûts récurrents. En second lieu, un test à caractère financier est particulièrement important. Il est ainsi possible de parvenir aux résultats suivants.

- En matière de coûts de construction, la conversion de l'avantage du schéma CP (en termes de VAN des coûts), en variation du coût de construction correspond à 34% environ dudit coût.
- En matière de coûts récurrents, la conversion de l'avantage du schéma CP (en termes de VAN des coûts), en variation du coût annuel récurrent correspond à 32% dudit coût.

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

S'agissant de la résistance à l'aggravation des conditions de financement, il est important d'en mesurer la conséquence pour des partenaires privés. Sur ce point, le taux de financement à long terme du partenaire privé en CP devrait augmenter d'environ 6,68% en valeur absolue pour ramener la VAN des coûts du schéma CP à égalité avec celle du schéma de référence. Ceci représente un différentiel considérable entre taux de financement privé et taux de financement public. Sur ce point aussi, le schéma CP peut donc être considéré comme particulièrement robuste.

4. Synthèse de l'avis

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

L'analyse comparative a pris en compte, pour la réalisation du projet, la seule formule alternative au contrat de partenariat, qui soit pertinente compte tenu de la stratégie de la Commune, à savoir une formule enchaînant un ou plusieurs marchés de travaux puis une formule de sous-traitance de l'exploitation. La comparaison fait apparaître un bilan favorable au schéma CP à un point rarement égalé qui est propre aux projets pour lesquels le recours au CP accélère la réalisation de l'investissement dans de grandes proportions (gain de plus de 30%). Par ailleurs les résultats des tests de basculement montrent que le projet présente une grande résistance aux aléas.

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

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

Pour le Président de la Mission d'Appui

Le Secrétaire Général :

