

Paris, le 8 décembre 2010

**Avis n°2010 - 34 concernant la construction de deux collèges  
et de leurs équipements communaux associés dans le  
département du Loiret**

**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 des collectivités territoriales, et n'aborde pas non plus la question de la disponibilité des crédits. Cet avis s'appuie sur la version révisée du rapport d'évaluation préalable transmise à la MAPP par voie électronique le 30 novembre 2010.

## **1. Présentation du projet**

### **1.1. Le besoin**

Le Département du Loiret, qui est juridiquement en charge des établissements d'enseignement du second degré, a adopté en 1997 un programme prévisionnel d'investissement qui a été régulièrement complété et actualisé.

Il poursuit donc ce plan, qu'il s'agisse de constructions neuves ou de réhabilitations lourdes.

A cet effet et pour le projet en question, il a souhaité s'associer avec la Commune de Meung-sur-Loire, qui accueillera l'un des collèges envisagé et souhaite elle-même à cette occasion faire construire une salle de sports polyvalente.

### **1.2. L'objet de l'opération**

Le projet consiste en la conception, la construction, le financement et l'entretien / maintenance :

- du nouveau collège Gaston Coûté à Meung-sur-Loire d'une capacité de 700 élèves ; il est également prévu de réaliser une section d'enseignement général et professionnel adapté (SEGPA), destinée notamment à former des « employés techniques de collectivités », de 64 élèves, ainsi qu'un pôle demi-pension. Les locaux pédagogiques du collège général s'étendent sur 6 246 m<sup>2</sup> de Surfaces dans Œuvre (SDO), ceux de la SEGPA sur 880 m<sup>2</sup> et le pôle demi pension sur 1239 m<sup>2</sup> ;

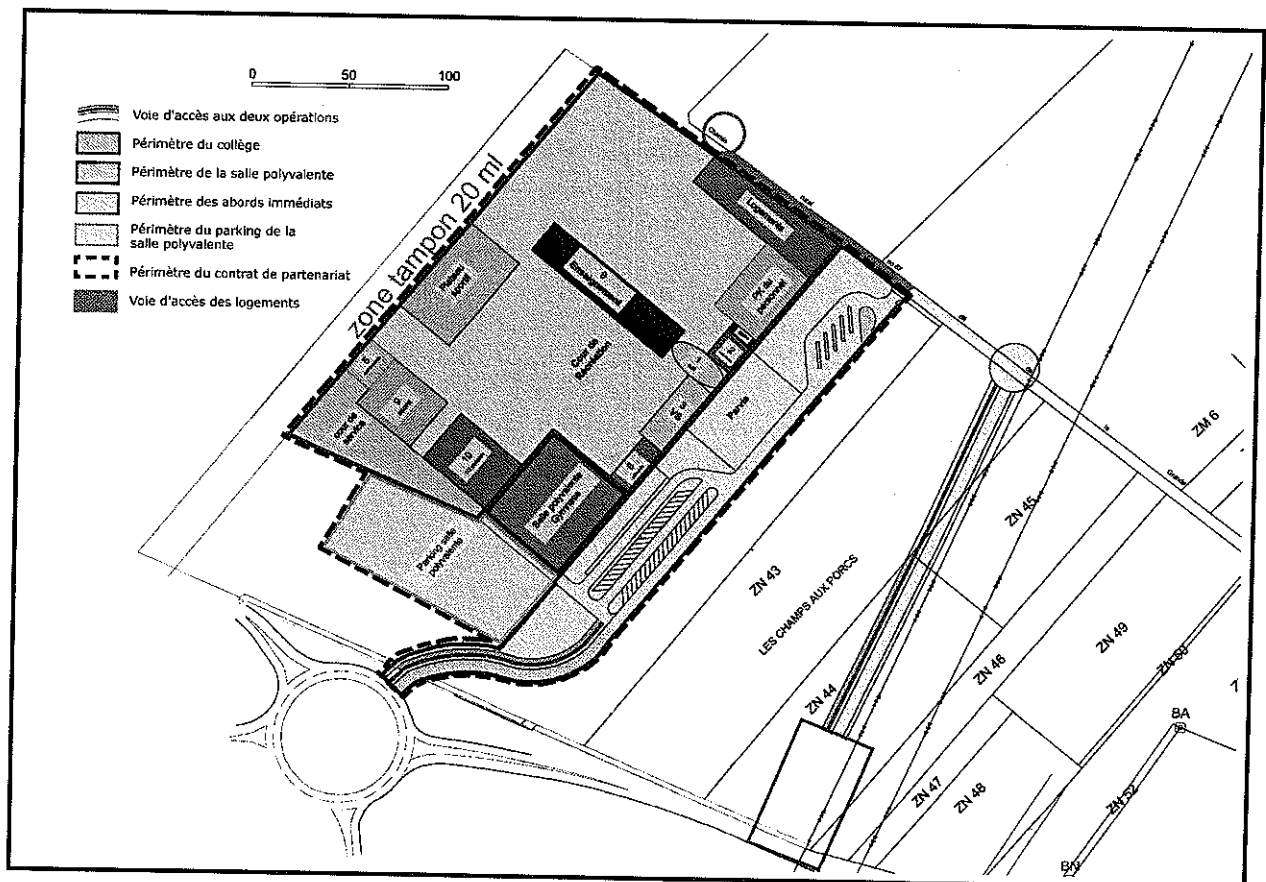
- d'un collège à Saint Ay de 500 élèves (5 360 m<sup>2</sup> de SDO et 836 m<sup>2</sup> de SDO pour le pôle demi-pension) ;
- d'une salle polyvalente à Meung-sur-Loire représentant 2 197 m<sup>2</sup> de SDO, dont la destination est principalement sportive mais qui devra permettre l'accueil d'autres manifestations, par exemple de nature culturelle ;
- des abords immédiats et rapprochés à Meung-sur-Loire c'est-à-dire les voies permettant l'accès en toute sécurité au collège et à la salle polyvalente, ainsi que les aménagements nécessaires (parvis, aires de dépose-minute, aires d'arrêt des cars scolaires, voies de cheminement piétons et cycles) et les réseaux associés. La commune de Meung sur Loire prendra à sa charge la réalisation d'une voie de desserte routière desservant la ZAC sur laquelle ces différents ouvrages seront implantés mais le raccordement des voies de desserte du collège et de la salle polyvalente sera intégré dans le périmètre du projet ;
- des abords immédiats et rapprochés à Saint-Ay (voies, aménagement des aires d'accès et réseaux) pris en charge uniquement par le Département.

Le projet associe le département du Loiret et la commune de Meung sur Loire, la commune de Saint Ay ne l'ayant pour sa part pas souhaité.

Les abords du collège sur cette dernière commune seront donc pris en charge par le département et réalisés par le titulaire du contrat de partenariat.

Le contrat de partenariat envisagé s'exécutera donc sur deux sites, le plus important étant celui de Meung sur Loire qui abritera le collège et la salle polyvalente. Son plan est repris ci-dessous.

Figure 1 : Périmètre du CP à Meung sur Loire



Le projet a ceci de particulier qu'il fait conjointement intervenir un département et une commune.

L'autonomie de gestion de ces collectivités territoriales étant garantie par la Constitution, le département du Loiret et la commune de Meung sur Loire ont négocié préalablement une « convention de partenariat » qui définit les attributions de chaque collectivité. Le département du Loiret sera chef de file sur ce projet et conduira la procédure de passation du CP. En revanche, le choix des candidats admis à participer au dialogue compétitif sera commun aux deux collectivités et le CP lui-même sera signé à la fois par le département et la commune de Meung. Ces deux collectivités prendront possession ensemble des ouvrages relevant de leurs compétences dites « mutuelles » (la salle polyvalente et les abords du collège).

Un comité de pilotage de 9 membres sera créé pour suivre l'exécution du contrat.

Enfin, nonobstant l'existence d'une solidarité créée par l'existence même du CP, une clé financière a été arrêtée pour définir les obligations du département et de la commune en la matière, de façon à ce que la commune ne supporte que les loyers afférents aux ouvrages qui lui reviendront en fin de contrat (la salle polyvalente et les équipements à l'extérieur de la clôture d'enceinte du collège).

La « convention de partenariat » entre les deux collectivités territoriales, qui a été portée à la connaissance de la MAPPP, prévoit la fixation de cette clé financière avant que le CP ne soit signé. La commune ne prendra en charge les loyers qu'au prorata du rapport entre le coût de construction des ouvrages lui revenant à la fin du CP sur les coûts totaux de construction, ces coûts étant estimés ab initio par le programmiste et l'économiste de la construction attachés au projet. La clé pourra varier légèrement selon la nature du loyer (investissement ou exploitation) puisque le Département versera une subvention d'équipement, qui pourrait être de 20%, à la commune de Meung sur Loire pour la construction de la salle polyvalente.

La part de la commune dans le loyer d'investissement et de financement sera de 11,17% et de 13,96% pour les autres loyers, selon la version finale de novembre 2010 de la « convention de partenariat ».

*La MAPPP valide cette approche qui permet aux deux collectivités territoriales de régler dès le départ les modalités de leur collaboration, ce qui est nécessaire compte tenu de l'absence d'une forme plus institutionnalisée de coopération.*

*Elle suggère que soit clarifié le principe de l'intégration des clés de répartition conventionnelles dans le contrat afin de cantonner les engagements de chaque collectivité à sa part dans les investissements.*

*Elle attire l'attention du département sur l'importance qu'il y a à transférer, avant la signature du CP, la propriété des terrains d'assiette des collèges à son profit, et sur l'intérêt de bien préciser, dans un souci de clarté, que les abords immédiats de la salle polyvalente seront bien considérés comme des Ouvrages Communs.*

## **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 de recours au CP

### Urgence

Les conseils du Département n'ont pas souhaité invoquer la notion d'urgence comme base juridique du CP considérant sans doute que l'exécution d'un plan d'investissement prévu de longue date et actualisé régulièrement n'était pas un argument suffisant.

*La MAPPF prend acte de cette position. Elle souligne toutefois que la notion d'urgence a fait l'objet d'une interprétation souple par le Conseil d'Etat, notamment dans le domaine du service public de l'enseignement. En outre, depuis la loi du 28 juillet 2008, l'urgence de l'investissement n'interdit pas le recours au dialogue compétitif pour attribuer le contrat de partenariat, dès lors que le projet présente lui-même un élément de complexité.*

### 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 ».

Le projet présente des éléments de complexité :

#### 1) Une complexité technique et fonctionnelle

Le projet prévoit la construction de deux collèges et d'une salle de sports polyvalente, ainsi que l'aménagement des voies d'accès sur deux sites différents. Chaque collège est un ensemble de bâtiments qui doivent respecter une certaine qualité architecturale et devront répondre à des exigences de haute qualité environnementale, du moins pour certains d'entre eux. En outre, la gestion des flux des élèves et des personnels, enseignants ou administratifs, devra être étudiée soigneusement.

La nature différente des bâtiments dont la construction est envisagée conduira en outre à faire appel à de nombreux corps de métier, la construction d'une salle de sports polyvalente ne répondant pas aux mêmes normes que celle d'un collège.

Les raccordements aux réseaux existants (électricité eaux usées, télécommunications) devront également être réalisés avec soin.

## 2) Une complexité organisationnelle

Sur le plan organisationnel, il faut tenir compte du volume de travaux à réaliser et surtout de la conduite en parallèle des éléments du projet. Suivre tous ces travaux en maîtrise d'ouvrage publique serait une tâche consommatrice de temps qui ne permettrait pas de réaliser rapidement des investissements lourds, ce qui perturberait le bon fonctionnement du service public de l'éducation. Par ailleurs, il conviendra de faire vivre la convention de partenariat passée entre le département et la commune qui représente une difficulté supplémentaire.

## 3) Une complexité juridique

La complexité juridique réside tout d'abord dans la difficulté de procéder à une répartition optimale des risques permettant de transférer au partenaire privé les risques qu'il est le mieux à même de gérer. Le niveau des performances énergétiques et acoustiques souhaitables est aussi difficile à établir a priori.

Face à un projet de cette nature, l'incertitude en termes de délais, de coûts et de performances est ainsi trop importante pour ne pas donner lieu à une réflexion approfondie dans le cadre d'un dialogue compétitif.

La complexité repose, d'autre part, sur un facteur proprement spécifique au projet qui tient à l'imbrication des responsabilités en matière de maintenance. Pour le collège, l'entretien / maintenance et le GER seront confiés au titulaire du CP. En revanche, le nettoyage des locaux et le petit entretien courant resteront assurés par le personnel de service existant, sauf exceptions.

La restauration des collégiens demi-pensionnaires elle-même sera confiée à un autre prestataire dans le cadre d'une délégation de service public.

En ce qui concerne la salle de sports polyvalente, le rôle du titulaire du CP n'est pas précisé dans le rapport d'évaluation préalable. Il serait sans doute souhaitable de lui confier tout le spectre de l'entretien / maintenance et du GER car la possibilité d'utiliser cette salle pour des activités de nature culturelle ou clairement commerciale est envisagée.

Il sera donc nécessaire, dans le domaine de l'entretien-maintenance, de bien préciser le périmètre des compétences du personnel technique du département ou de la commune par rapport à celles attribuées au titulaire du CP.

Un autre élément concourt à la complexité du projet. Il s'agit de la propriété des emprises sur lesquelles les collèges seront édifiés. Tant à Meung sur Loire qu'à Saint Ay, le foncier appartient aux communes. Il est néanmoins prévu que le transfert de propriété intervienne avant la signature du CP.

#### 4) Une complexité économique et financière

La rigidité du phasage budgétaire inhérente au montage en marchés publics peut en effet se révéler peu compatible avec les nécessités du découpage technique et fonctionnel des travaux.

En outre, la volonté affichée de permettre l'exploitation commerciale de la salle polyvalente de Meung sur Loire implique un dialogue détaillé avec les candidats pour définir dans le contrat la nature de ces recettes et leur montant (garanti ou non).

*La Mission d'appui considère que, compte tenu du périmètre du projet, c'est à juste titre que le Département du Loiret estime que le projet, tel qu'il est présenté, comporte un caractère de complexité tel que le prévoit la loi du 28 juillet 2008, notamment du fait des difficultés pour définir seul et à l'avance :*

*- les moyens techniques permettant de satisfaire simultanément et de manière optimale à toutes les caractéristiques du projet,*

*- la structuration du contrat de partenariat et la définition des objectifs de performance.*

*Une discussion avec des professionnels dans le cadre d'un dialogue compétitif permettra de préciser les premières analyses et de définir la meilleure solution technico-économique pour réaliser le projet.*

*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 à l'issue d'un dialogue compétitif tel que défini à l'article L.1414-7 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 :

- le BEA assorti d'une convention de mise à disposition, qui aurait pu constituer une solution mais qui est écarté car il n'existe pas de règles claires encadrant sa passation et qu'il rend plus délicate l'intégration de prestations d'entretien-maintenance et d'exploitation technique. Le BEA souffre aujourd'hui de l'apparition du contrat de partenariat, plus sûr juridiquement et offrant les mêmes possibilités avec une certaine économie d'actes juridiques. En outre, la taille du projet (plus de 10 M€ HT de coûts d'investissement, de financement et de fonctionnement appréciés à la date de signature du contrat) ne le rendrait pas éligible au FCTVA ce qui est un handicap.
- l'AOT/LOA, écartée rapidement car le projet n'est pas un simple projet à dominante immobilière (la non-éligibilité au FCTVA pose également problème).

Les deux seules options envisageables sont une succession de marchés publics (en schéma MOP) et un contrat de partenariat.

### 3.1.1 Maîtrise d'ouvrage publique (MOP)

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 travaux et de fournitures.

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 bien qu'il n'existe pas de texte en la matière), soit de la prendre en charge elle-même (formule de la régie qui est celle retenue pour le projet étudié), soit de la confier à un prestataire de services dans le cadre d'un ou plusieurs marchés publics distincts (toujours pour des périodes limitées à 4 ou 5 ans).

Evidemment, cette formule suppose, du côté de la personne publique, 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 différents prestataires de services.

### 3.1.2 Le contrat de partenariat

Dans ce schéma, le contrat présente un caractère global et ouvre la possibilité de partager les risques présentés par le projet, donc d'en diminuer l'impact puisque chaque risque sera attribué à l'entité la mieux à même de le gérer. La collectivité devra néanmoins prévoir une organisation interne spécifique en matière de ressources humaines pour s'assurer du respect des engagements contractuels et conserver une capacité d'évaluation des prestations réalisées.

*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 un marché de maîtrise d'œuvre d'ensemble (MOE), des marchés de travaux et de maintenance ("Schéma de Référence") et d'un autre côté un schéma reposant sur un contrat de partenariat ("Schéma CP").*

## 3.2 Périmètre du contrat de partenariat envisagé

Le titulaire du CP sera chargé de la construction des bâtiments et de l'aménagement de leurs abords immédiats, sans qu'il soit responsable de la gestion de ces collèges, tâche relevant du service public de l'enseignement secondaire.

Il sera responsable du GER et de l'entretien-maintenance des collèges sauf en ce qui concerne l'entretien ménager qui restera assuré en régie, sauf exception.

La possibilité de générer des recettes de valorisation au titre de l'exploitation de la salle polyvalente, en dehors des périodes d'utilisation de cette salle par les scolaires, est aussi évoquée mais n'a pas été chiffrée dans le cadre du rapport.

### 3.3 Durée

Le rapport prend comme date de référence le début du mois de décembre 2010 dans les deux schémas. Cette date correspond à l'envoi de l'AAPC en schéma CP, un préalable étant la délibération du Conseil général sur le principe du recours à une telle solution.

En MOP, les délais courent à partir de la même date.

Les conseils ont introduit une différenciation entre la MOP et le CP. Ils raisonnent toujours à l'intérieur d'une fourchette.

Les délais retenus sont les suivants :

Tableau 1 : Calendrier des procédures et des travaux

Schéma MOP	Durée
Programme de travaux	3 mois
Concours / marché de maîtrise d'œuvre	4/5 mois
Etudes conception	3/ 5 mois
Passation des marchés de travaux	4/5 mois
Réalisation travaux	14/18 mois
Réception, mise en service	1 mois
<b>Total estimatif</b>	<b>29/ 37 mois</b>

Schéma CP	Durée
Candidatures (envoi de l'AAPC / envoi du DCE)	2/ 3 mois
Dialogue compétitif	9/10 mois
Offre finale et mise au point	2 mois
Préparation	3 mois
Réalisation des travaux	13 mois
Réception, mise en service	1 mois
<b>Total estimatif</b>	<b>30/ 32 mois</b>

Source : rapport d'évaluation préalable.

La phase de travaux est suivie d'une phase d'exploitation de 21 ans pour que le CP ait une durée totale de 22 ans et 5 mois (17 mois de travaux et assimilés + 21 ans d'exploitation).

*La MAPPP prend note qu'en MOP la notification des marchés de travaux est précédée d'un marché de maîtrise d'œuvre qui permettra de réaliser les études de conception et qu'au cours de cette période le Département obtiendra en temps masqué les permis de construire nécessaires, purgés de tout recours.*

*Cette faculté n'est pas ouverte en CP, les permis de construire devant être obtenus par le titulaire du Contrat, donc après sa signature.*

*La MAPPP relève que les conseils du Département ont estimé la durée prévisionnelle de passation du CP à 13 mois dans une hypothèse favorable et 15 mois dans une hypothèse défavorable, la date de l'AAPC étant prise comme point de départ. Ces hypothèses sont très ambitieuses car le retour d'expérience de la Mission d'appui dans*



*le domaine bâtiminaire montre que la durée moyenne effective de passation d'un CP en dialogue compétitif est de 16,3 mois, toujours à partir de l'AAPC.*

*En MOP, un délai de 4 ou 5 mois pour la passation des marchés de travaux (il y aurait au moins un voire deux marchés passés par le Département pour les collèges et un marché passé par la commune de Meung sur Loire pour la salle polyvalente) est également très court.*

*La durée des travaux stricto sensu dans les deux schémas est également peu discriminante et très serrée.*

*La MAPPP relève que les conseils ont estimé qu'il était préférable de retenir un calendrier quasiment identique dans les deux schémas, les délais divergeant lorsque l'on aborde l'analyse des risques. La Mission d'appui considère que ce raisonnement est réducteur. En fonction de son expérience, elle considère qu'il existe des écarts de délais entre les deux schémas aussi bien avant qu'après prise en compte des risques, cet écart reflétant notamment les gains que l'on peut attendre d'une approche intégrée en matière de travaux.*

*Au demeurant, les conseils ont considéré finalement plus réaliste de retenir 21 mois de réalisation des ouvrages en MOP et 17 mois en CP. Les délais totaux (en prenant à chaque fois les durées les plus longues pour les phases préalables) seraient donc de 39 mois en MOP à partir de la définition du programme de travaux et de 32 mois en CP décomptés de l'envoi de l'AAPC. Cet écart de sept mois est significatif.*

*Dans ces conditions, le CP serait signé au début de mars 2012, les marchés de travaux étant passés en juin 2012 dans la solution MOP. Les ouvrages seraient ainsi mis en service le 1/08/2013 en CP et le 1/03/2014 en MOP. Si ce calendrier était tenu, il permettrait de gagner une rentrée scolaire en CP ce qui est un avantage très important pour le donneur d'ordre public.*

### **3.4 Fiscalité, TVA**

La neutralité fiscale entre les deux montages est assurée.

Le traitement de la TVA est conforme aux recommandations de la MAPPP.

En MOP, le FCTVA permet à la Ville de récupérer la taxe deux ans après la réalisation des dépenses d'investissement.

En CP, seule la redevance d'investissement ouvre droit à récupération au titre du FCTVA dans les mêmes conditions mais de façon étalée sur la durée du contrat (la récupération intervenant 2 ans après chaque versement de loyer, pour la TVA afférente à la seule composante correspondant au remboursement en principal des investissements financés par le titulaire du CP).

L'éligibilité au FCTVA suppose dans les deux cas que les ouvrages construits soient intégrés dans le patrimoine des collectivités territoriales compétentes.

*Pour déterminer les montants à financer dans les deux schémas, les conseils ont raisonné en considérant que l'impact de la TVA (et de son remboursement) était assimilable à un coût de portage, auquel l'on ajoute l'écart entre une TVA à 19,6% et son remboursement via le FCTVA à un taux de 15,482% (ce dernier pourcentage s'appliquant à une assiette TTC).*

Si l'on définit le montant à financer comme le montant des emprunts à lever pour financer les investissements considérés, cette méthode revient en MOP à minorer ce chiffre car les conseils soustraient le montant du remboursement du FCTVA au bout de 2 ans du montant TTC des coûts d'investissement, se bornant à intégrer un coût de portage (calculé à partir du taux de financement à long terme de la personne publique) et l'impact du différentiel des taux de TVA. Ce mode de calcul, qui avantage la MOP dans les comparaisons ultérieures, constitue un biais prudentiel supplémentaire. La MAPPP ne le recommande pas.

En CP, cette façon de procéder est conforme à la pratique habituelle consistant à introduire un compte de TVA au niveau de la société de projet, structurellement créditrice sur la durée des travaux (les conseils ont retenu un délai de remboursement de 6 mois de la TVA payée aux constructeurs).

### 3.5 Coûts

#### 3.5.1 Coûts d'investissement

Les coûts d'investissement retenus dans le rapport sont repris dans le tableau suivant.

Tableau 2 : Coûts d'investissements en M€ HT (valeur octobre 2010)

Intitulé	MOP		CP	
	Montant	% du coût des travaux	Montant	% du coût des travaux
<b>Honoraires de conception</b>	<b>4,233</b>	<b>13,9%</b>	<b>2,341</b>	<b>7,7%</b>
<i>dont maîtrise d'œuvre</i>	3,806	12,5%	1,979	6,5%
<i>dont autres (OPC, etc...)</i>	0,427		0,362	
<b>Coût des travaux</b>	<b>30,446</b>		<b>30,446</b>	
<b>Frais de gestion</b>	<b>4,768</b>	<b>15,7%</b>	<b>3,345</b>	<b>11%</b>
<i>dont APP</i>	0,150		0,050	
<i>dont indemnisation des candidats écartés</i>	0,800		1	
<i>dont assurances</i>	0,500		0,500	
<i>dont marge (CPI en CP)</i>	3,045	10%	1,522	5%
<i>dont autres frais de gestion</i>	0,273		0,273	
<b>Total général HT</b>	<b>39,447</b>		<b>36,132</b>	
<b>Ecart</b>			<b>- 8,4%</b>	

Source : rapport d'évaluation préalable.

Les conseils ont considéré qu'il était plus sûr de ne pas introduire de différence dans le coût des travaux selon le schéma considéré, ce qui est une hypothèse acceptable.

La différence dans le coût total en MOP et en CP s'explique alors :

- par des honoraires de maîtrise d'œuvre plus bas en CP (6,5% du coût des travaux) qu'en MOP (12,5%), reflétant la pression sur les prix de l'approche intégrée en CP pour ce poste de dépenses,
- par des marges différenciées en faveur du CP (5% de frais de promotion immobilière, qui traduisent l'hypothèse que la construction des ouvrages sera

intégralement confiée à l'un des sous-contractants de la société de projet), contre 10% de marge globale en MOP.

*La MAPP note qu'aucun coefficient d'optimisation, qui permettrait de prendre en compte l'effet bénéfique lié au caractère global d'un CP et aux économies d'échelle qu'il est susceptible de générer, n'a été introduit en ce qui concerne le coût des travaux.*

*Toutefois, l'on retrouve cet avantage par le jeu de l'introduction d'honoraires de maîtrise d'œuvre et de marge à l'avantage du CP, ce qui aboutit à un résultat analogue.*

### 3.5.2 Coûts d'exploitation

Les conseils ont réalisé des estimations à partir des ratios constatés pour des projets de taille et de nature comparable. Il sont toutefois introduit un coefficient d'optimisation forfaitaire de 5% en faveur du CP censé refléter la mutualisation des coûts, notamment sur la commune de Meung sur Loire (collège, salle polyvalente et aménagement des abords).

Ces estimations leur permettent de bâtir le tableau suivant :

**Tableau 3 : Coûts d'exploitation annuels HT en K€ (valeur octobre 2010)**

	MOP	CP	% du coût des travaux
Entretien-maintenance	288	274	0,9 %
GER	320	304	1 %
Energie	144	137	0,45 %
Frais de gestion forfaitaires	52	50	
<b>Total HT par an en K€ 2010</b>	<b>804</b>	<b>765</b>	

Source : rapport d'évaluation préalable. Les montants correspondent à une durée d'exploitation de 20 ans. En fait, la durée à retenir est de 21 ans.

Le taux d'indexation retenu sur la durée du CP est de 1,5% par an.

*La Mission d'appui prend acte des coûts estimés et valide le principe de l'application d'un coefficient d'optimisation de 5% dans le schéma CP qui traduit les avantages attendus du marché global.*

*Elle attire l'attention du Département sur la nécessité de bien préciser le partage des tâches entre lui-même et le titulaire du CP en matière d'entretien ménager. A cet égard, l'orientation envisagée de confier cet entretien hors temps scolaire (matin, soir et pendant les vacances), ainsi que celui des vitreries, au titulaire du CP, l'entretien résiduel restant assumé par le Département lui paraît difficilement praticable (on ne comprend pas bien quel serait le périmètre de cet entretien restant en régie).*

*L'entretien du restaurant réservé aux demi-pensionnaires qui sera de la responsabilité du titulaire du CP posera aussi des problèmes d'interface avec le délégataire de service public qui sera choisi pour la confection des repas (c'est l'orientation retenue à ce stade).*

## 3.6 Coûts financiers, de montage et de gestion

### 3.6.1 Hypothèses de financement en schéma de référence

Le rapport estime que le Département se financera par tirages mensuels sur un emprunt à long terme d'environ 22 ans au taux de 4,30%. La période de tirage dure 1 an et 9 mois, les remboursements interviennent ensuite sur 20 ans par annuités constantes.

Le taux de 4,30% correspond au taux du swap amortissable ayant une maturité de l'ordre de 20 ans (3,65% comme pour le CP, il s'agit d'un taux futur) auquel on ajoute une marge de swap de 15 points de base et une marge bancaire de 50 points de base (marge appliquée généralement aux emprunts du Département).

Les intérêts intercalaires sont capitalisés.

Une commission d'engagement dont l'assiette correspond au montant de l'emprunt non décaissé de 0,50% est en outre exigible.

Pour les besoins de la comparaison et des calculs, le taux de 4,30% est réaliste et sera donc retenu comme taux d'actualisation.

### 3.6.2 Hypothèses de financement en CP

Les conseils ont repris des modalités de financement de projet classiques en CP :

- une structuration des apports prévoyant 4% de fonds propres (20% sous forme de capital et 80% sous forme de dette subordonnée d'actionnaires remboursable par annuité constante). La rémunération du capital, sous forme de dividendes, après IS et de la dette subordonnée d'actionnaires est de 10% l'an. Bien que les dividendes versés n'interviennent qu'après génération du résultat et après IS (ils sont donc à risque), les conseils les ont intégrés dans le modèle avant IS, au titre du loyer d'investissement, de façon à protéger la rémunération du capital sur la durée du CP. Le taux qu'ils ont retenu est de 13%.

- un financement en période de construction s'appuyant sur un crédit souscrit à taux variable (taux de référence : moyenne de l'EURIBOR 3 mois anticipé pour la durée de la phase de construction avec une marge de 75 points de base, soit un taux de sortie de 2,06% l'an). Ce financement s'accompagne d'une commission d'arrangement de 110 points de base et d'une commission d'engagement de 50 points de base. Le crédit relais TVA est aux mêmes conditions.

- ce crédit de préfinancement et les frais financiers intercalaires y afférents (ils sont capitalisés) étant refinancés à la mise en service des investissements par une dette à long terme sur 20 ans dont une partie (85,8% de la dette totale, rémunérés à 4,80%) fait l'objet d'une cession Dailly acceptée<sup>1</sup> par le département et la commune<sup>2</sup>, le solde (14,2%, rémunérés à 5,20%) restant en dette projet. Le remboursement de

<sup>1</sup> Le montant de la dette Dailly doit être calculé de telle sorte que la part du loyer financier (couvrant l'investissement et son financement) qui est cédée et acceptée ne représente pas plus de 80% du montant du loyer financier total. Les simulations de la MAPPF conduisent à plafonner le pourcentage de dette cédée à 85,45%.

<sup>2</sup> Pour des raisons tenant à la comptabilité publique, le paiement des loyers ne pourra pas se faire via le département, chaque collectivité devant assumer la part du loyer correspondant aux équipements qui lui reviendront, selon les clés négociées au départ.

l'ensemble de la dette se fait en annuités constantes. Il existe ainsi un coussin de maturité d'un an sur la totalité de la dette, ce qui ne se justifie pas pour la dette Dailly.

**Tableau 4 : Conditions financières du CP (valeurs octobre 2010)**

	<b>Dette senior tranche Dailly (20 ans)</b>	<b>Dette senior Projet (20 ans)</b>
<b>Période d'exploitation</b>	Taux de référence (swap forward à la date de livraison) : 3,65 % Marge de swap : 0,15 % Marge de crédit : 1 % Taux final : <b>4,80 %</b>	Taux référence : 3,65 % Marge de swap : 0,15 % Marge de crédit : 1,40 % Taux final : <b>5,20 %</b>

Source : rapport d'évaluation préalable.

*La MAPPP considère que les conditions financières retenues par le rapport reflètent imparfaitement l'état actuel des marchés. La marge de crédit en Dailly avec une contrepartie collectivité territoriale est un peu faible (130 points de base correspondraient mieux aux conditions relevées en octobre 2010). La marge en risque projet devrait dans ces conditions être également relevée.*

*De toute façon, ces données sont théoriques car il n'est pas prévu que les travaux commencent avant au moins 1 an et demi.*

*La MAPPP relève qu'il est dangereux pour tout emprunteur de se financer à taux variable. Elle incite donc le Département à être engagé sur des taux fixes le plus tôt possible après la purge des recours sur le permis de construire. Elle relève que cette préoccupation est également celle des conseils dans la mesure où le taux swap de long terme retenu pour les simulations est un taux fixé au moment de la signature du CP pour une prise d'effet à la mise en service des ouvrages, supprimant ainsi le risque afférent aux mouvements des taux d'intérêt.*

*La MAPPP relève que le taux de capitalisation de la société de projet est très faible (4% des besoins de financement). Elle recommande de choisir une forme juridique allégée pour cette société (par exemple une société par actions simplifiée) et de ne libérer les fonds propres qu'à la fin de la période de travaux, la mise en place d'un crédit relais permettant de couvrir les besoins de financement en cours de construction. Cette option permettrait d'abaisser le coût moyen pondéré des financements.*

*La MAPPP recommande que le calcul des loyers d'investissement soit fait en retenant un taux de rémunération des fonds propres durs (le capital social) de 10%, correspondant à un taux après IS. La rémunération des fonds propres doit être traitée comme une donnée exogène au modèle et non comme une hypothèse endogène. Cette mise en risque théorique des dividendes se justifie d'autant plus que la faiblesse du montant des loyers de GER et d'entretien-maintenance (145 K€ par trimestre pour un loyer d'investissement de 755 K€ sur la même période, soit 20% environ du loyer d'investissement), et le plafonnement vraisemblable des pénalités applicables en cas d'entretien insuffisant, limiteront l'impact de ces pénalités si jamais elles devaient être appliquées.*

### 3.7 Montant des loyers

Les conseils calculent le montant des loyers en CP à partir de ces hypothèses : le montant du loyer annuel est estimé à 3,823 M€ TTC (pour le département et la commune), dont 3,020 M€ au titre du loyer d'investissement (qui inclut les frais financiers).

*La MAPPP relève que ces montants de loyer reposent sur des hypothèses qui ont été discutées plus haut (notamment une rémunération des fonds propres durs fixée à 13% dont l'impact est toutefois négligeable, ces derniers représentant 0,8% du besoin de financement en CP).*

*La MAPPP tient à indiquer que le traitement de la TVA et de sa récupération sur le loyer d'investissement aurait pu être simplifié en reprenant simplement la chronique des flux de paiement et de remboursement plutôt que d'introduire la notion de coûts de portage.*

## 4 Analyse comparative de la VAN des coûts

### 4.1 Analyse comparative de la VAN des coûts avant prise en compte monétaire des risques

Compte tenu des hypothèses retenues, la VAN des coûts hors valorisation des risques fait apparaître un écart entre le CP et le schéma de référence au détriment du CP.

Les conseils ont appliqué les modalités de calcul recommandées par la MAPPP : taux d'actualisation égal au taux de financement de la puissance publique en MOP (marge bancaire comprise), calage des dates d'entrée en service des ouvrages (en réalité, les conseils ont retenu une période de décaissement identique dans les deux schémas), alignement des durées d'exploitation.

Ils obtiennent les résultats suivants :

**Tableau 5 : Comparaisons des VAN TTC des coûts avant prise en compte monétaire des risques**

VAN 2010 en M€	MOP	CP	Ecart CP-MOP/MOP en %
VAN globale TTC	50,858	53,407	+ 5%

Source : rapport d'évaluation préalable.

### 4.2 Analyse comparative de la VAN des coûts après prise en compte monétaire des risques

#### 4.2.1 Méthodologie de prise en compte des risques

Les conseils ont identifié 9 types de risque de surcoûts, 3 en phase de conception / réalisation, 3 au titre de l'exploitation et 3 au titre de la maintenance.

Ils ont ensuite calculé l'impact de ces risques sur les coûts en MOP et en CP en combinant leur probabilité d'occurrence et la loi de probabilités qui s'attache à chaque type de risque identifié.

Cette méthode leur permet de construire le tableau suivant :

**Tableau 6 : Impact des risques du projet**

PHASE	RISQUE	Loi MOP			CP		
		Occurrence	Loi	Moyenne	Occurrence	Loi	Moyenne
Construction	Etude	1%	Normale	15,3%	0%	Normale	9%
	Modification en construction	90%	Exponentielle	11%	10%	Exponentielle	4%
	Maintien d'activité	0%	Log-Normale	-	0%	Log-Normale	-
	Défaillance	2%	Normale	13%	0%	Normale	10%
Exploitation	Interface	50%	Exponentielle	8%	10%	Exponentielle	1%
	Evolutions	1%	Log-Normale	7,3%	1%	Log-Normale	1%
	Performance en exploitation	100%	Exponentielle	9,5%	50%	Exponentielle	3%
Maintenance	Interface	10%	Normale	15,3%	10%	Normale	10%
	Performances	10%	Exponentielle	30%	10%	Exponentielle	25%
	Fréquentation	100%	Exponentielle	10%	100%	Exponentielle	3%

Source : rapport d'évaluation préalable.

*La MAPPP relève que les lois de distribution de risque utilisées correspondent aux lois habituelles.*

*Elle note que, conformément à l'expérience acquise, la MOP est pénalisée par l'occurrence fréquente d'un risque de modification en conception / construction, assimilable à un risque d'avenant, qui suit une loi exponentielle dont la moyenne est de 11% (ce qui correspond aux données de son propre modèle). Ce seul risque explique 66% des surcoûts potentiels de la solution MOP dans une approche en valeurs moyennes contre 30% en CP.*

*Elle souligne qu'il aurait été possible de faire l'économie d'une analyse exhaustive des risques en exploitation dans la mesure où l'on se trouve essentiellement en présence de bâtiments scolaires. Le risque de performance en exploitation se résumerait alors au respect des objectifs fixés en matière de performance énergétique des bâtiments.*

*Elle relève que le risque de fréquentation en période de maintenance (qualifié de risque de trafic-demande), valorisé de manière uniforme pour tous les types de bâtiments, n'est pas véritablement pertinent pour des collèges et ne concerne que marginalement la salle polyvalente. Certes, une fréquentation plus importante que prévue se traduira par des dépenses de maintenance accrue mais il ne faut pas en exagérer l'importance.*

#### 4.2.2 Résultats obtenus

Les résultats calculés par les conseils sont les suivants :

**Tableau 7 : Comparaisons des VAN TTC des coûts  
après prise en compte monétaire des risques (en M€)**

	MOP	CP	Ecart CP-MOP / MOP
<b>Coût des travaux</b>	30,446	30,446	
<b>VAN sans risques</b>	50,858	53,407	+ 5%
<b>VAN moyenne avec risques</b>	55,609	53,873	- 3%
<b>VAN avec risques à 85%</b>	<b>59,170</b>	<b>54,105</b>	<b>- 8,6%</b>
<b>VAN avec risques à 95%</b>	63,338	55,356	- 13%

Source : rapport d'évaluation préalable.

S'agissant de bâtiments scolaires pour l'essentiel, la MAPPP recommande de prendre la VAN avec un intervalle de confiance de 85% pour apprécier les résultats des simulations effectuées. En l'espèce, après intégration monétaire des risques, il y aurait 85% de chance pour que le coût global actualisé du CP soit inférieur de 9% au coût global actualisé de la MOP.

Les conseils ont également estimé à part les risques de délais supplémentaires. Ils arrivent à la conclusion que l'écart moyen dans les dates de mise en service des ouvrages serait de 5 mois en faveur du CP et serait compris entre 0 et 11 mois dans 85% des cas.

L'analyse conduite est sérieuse et bien documentée. Elle est accompagnée d'un projet de matrice des risques qui pourra servir au département dans le cadre du dialogue compétitif.

La MAPPP a vérifié les résultats à l'aide de son propre modèle. Elle obtient des écarts analogues en procédant au calage des dates de mise en service (6% au détriment du CP pour la VAN TTC sans risques, l'écart s'inversant en intégrant les risques de surcoûts avec un intervalle de confiance de 85% : 8% d'avantage pour le CP).

En intégrant la nouvelle méthodologie qui fait intervenir l'avantage socio-économique<sup>3</sup> lié à une mise en service plus rapide des ouvrages en CP, l'écart relatif entre le CP et la MOP serait écrasé sans prendre en compte les risques (+ 2% seulement) et s'élargirait avec leur prise en considération (- 12% à 85%).

Ces résultats confortent l'avantage intrinsèque du CP.

<sup>3</sup> L'avantage socio-économique (ASE) d'un projet correspond à son utilité pour la collectivité. Il est censé compenser les coûts actualisés qui s'y attachent sur sa durée de vie (22 ans et 5 mois en l'espèce). Par convention, l'ASE en MOP – celui qui sert de référence – est le montant qui, à partir de l'entrée en exploitation, permet d'annuler la VAN des coûts du projet (dépenses d'investissements et dépenses d'exploitation incluses). Il est calculé HT. Lorsque les dates de mise en service des équipements sont identiques en MOP et en CP, l'ASE est considéré comme étant égal dans les deux solutions. Lorsque le CP permet une mise en service plus rapide, l'avantage socio-économique qui s'attache à ce schéma est plus élevé puisqu'il apparaît plus tôt. Son montant est fonction de l'écart entre les dates de mise en service des équipements dans les deux schémas. Le calcul se fait en actualisant cet avantage au moment où il apparaît.



## 5 Synthèse de l'avis

Le projet du département du Loiret et de la commune de Meung sur Loire consiste à construire deux collèges situés sur les communes de Meung sur Loire (700 élèves) et de Saint Ay (500 élèves), dont les abords seront aménagés, et une salle polyvalente située sur la commune de Meung sur Loire. Le projet présente la spécificité d'associer un département et une commune dans le cadre d'un seul contrat de partenariat ce qui a conduit au préalable ces deux collectivités territoriales à préciser dans une convention les modalités de leur coopération et les dispositions de conduite du projet.

Le projet associe à la conception/construction et au financement des ouvrages, des prestations de GER et d'entretien-maintenance dont il conviendra de bien préciser le périmètre et les interfaces compte tenu du maintien de l'entretien dit ménager en régie et de l'existence d'un délégataire de service public qui sera chargé de la confection des repas des demi-pensionnaires.

La MAPPP estime que la pertinence juridique du recours au contrat est établie au titre de la complexité et que le CP se justifie au vu de l'analyse comparative menée après la prise en compte monétaire des risques, avec un écart significatif des VAN de coûts.

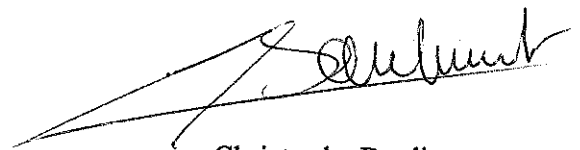
Toutefois, la question de la propriété des emprises foncières sur lesquelles les collèges doivent être édifiés devra être réglée avant la signature du CP en organisant son transfert des communes au département.

Par ailleurs, il est recommandé d'apprécier l'opportunité de préciser les modalités de répartition des redevances et des recettes accessoires entre le département et la commune associée aux termes mêmes du contrat.

La Mission d'appui incite le département et la commune à prévoir des objectifs ambitieux en matière de consommation énergétique, à préciser lors du dialogue compétitif, car il s'agit là d'un élément important de maîtrise de la dépense. Elle conseille en outre au Département de vérifier, tout au long de la procédure d'attribution et avant la signature du contrat, que les avantages attendus du contrat de partenariat ont bien été confirmés par le déroulement de la consultation et que les conditions de financement, notamment l'écart de taux par rapport à un financement public, restent raisonnables.

A la lumière de ces observations, la MAPPP émet un avis favorable au choix du contrat de partenariat pour la construction de deux collèges et d'une salle polyvalente dans le Loiret.

Le Président de la Mission d'Appui



Christophe Baulinet