

Paris, le 8 décembre 2010

**Avis n°2010-35 concernant
le projet du nouveau palais de Justice de Caen**

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

1. Objet

Les juridictions caennaises sont actuellement implantées sur différents sites du centre-ville et à proximité les unes des autres¹. Ces juridictions se trouvent globalement dans une situation immobilière dégradée, ce qui ne permet pas d'assurer leur bon fonctionnement ni de garantir des conditions satisfaisantes de travail pour les fonctionnaires et d'accueil du public.

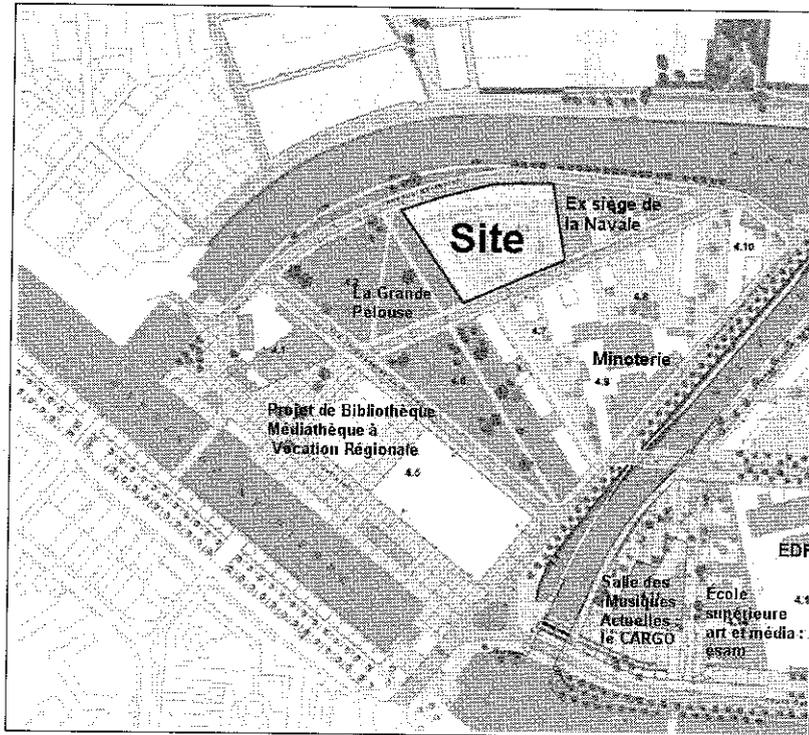
Sur la base de ce constat, et dans le cadre de la réforme de la carte judiciaire initiée au 2^{ème} semestre 2007, la Chancellerie a engagée une réflexion visant à garantir, sur le long terme, le bon fonctionnement du service public de la Justice à Caen. La réhabilitation-extension du Palais Fontette (qui accueille le Tribunal de Grande Instance) s'étant avérée à la fois coûteuse et problématique², l'Agence Publique pour l'Immobilier de la Justice (APIJ), a été à nouveau mandatée en juin 2008 pour réaliser une étude de faisabilité alternative concernant la construction d'un bâtiment neuf.

¹ Il s'agit du Tribunal d'Instance, situé place de la République, du Tribunal de Grande Instance, implanté dans le bâtiment appelé « Palais Fontette », à proximité des jardins de l'Hôtel de Ville, de la Cour d'Appel, du Conseil des Prud'hommes, du Tribunal de Commerce et du Service Administratif Régional, implantés dans un bâtiment appelé « Palais Gambetta ».

² Les études de programmation, réalisées en 2006, avaient abouti à l'approbation du programme fonctionnel en mars 2007 et un concours d'architectes avait été lancé en juillet 2007 puis arrêté fin 2007.

L'étude comparative menée par l'APIJ a conclu à l'intérêt du site dit de la presqu'île³, ce dernier présentant les caractéristiques les plus favorables pour accueillir le futur Palais de Justice et pour donner à ce dernier une forte image symbolique⁴.

Plan d'implantation du futur palais de Justice



Source : APIJ

Le nouveau Palais de Justice de Caen situé sur le site de la presqu'île regroupera le Tribunal de Grande Instance de Caen, ainsi que d'autres juridictions du 1^{er} degré (Tribunal d'Instance et éventuellement Conseil des Prud'hommes⁵).

Compte tenu, d'une part, de l'écriture architecturale du nouveau Palais de Justice, de la qualité attendue des espaces, des installations, de la prise en charge du justiciable, et, d'autre part, de l'efficacité attendue de l'action judiciaire, du confort des personnels et de la sûreté

³ Les deux autres sites d'implantation étudiés étaient celui de la place de la République et celui des Rives de l'Orne.

⁴ Actuellement en friche, le site de la presqu'île, d'une surface d'environ 8 500 m² de terrain, se trouve à proximité immédiate du centre-ville de Caen, dans un secteur en pleine mutation urbaine. Deux équipements publics importants (salle de musique et école régionale des beaux arts) sont déjà présents sur le site et la Ville de Caen envisage de développer ce quartier au moyen de la création et du développement futurs de transports en commun.

⁵ Bien que l'immobilier du Conseil des Prud'Hommes (CPH) ne soit pas dégradé, le Conseil étant situé dans les locaux de la Cour d'Appel (Palais Gambetta, livré à la fin des années 1990), l'inclusion dans le périmètre de l'opération du CPH présenterait l'avantage de regrouper les juridictions de 1^{er} degré sur un seul site, mais également de réduire la densité des locaux de la Cour d'Appel. La décision d'intégrer ou non le CPH dans le périmètre de l'opération n'est pas arrêtée au stade de l'évaluation préalable. En tout état de cause, cette intégration ne changerait pas significativement les conclusions de l'évaluation préalable (*voir infra*) dans la mesure où, d'une part, la nature de l'opération ne serait pas modifiée (le CPH ne représente aucune spécificité immobilière) et, d'autre part, le CPH représente une part de l'ordre de 3 à 4% environ des surfaces du futur Palais de Justice.

des personnes, ainsi que de la flexibilité nécessaire à l'adaptation aux évolutions requises par le système judiciaire et par les pratiques professionnelles, le ministère de la Justice a souhaité s'appuyer sur un partenaire privé qui sera chargé de concevoir, de préfinancer, de réaliser et d'entretenir l'ouvrage et, éventuellement, de prendre en charge des prestations de sécurité-incendie dans le cadre d'un contrat de partenariat.

2. Analyse juridique

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

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

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

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

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

Les critères de l'urgence et du bilan n'ont pas été retenus par l'APIJ pour établir l'éligibilité du projet au contrat de partenariat bien qu'au cas d'espèce l'urgence, comme l'a démontré l'APIJ, pouvait être invoquée⁶, et que la Mission d'appui estime que le projet pouvait également être éligible au contrat de partenariat sur la base du troisième critère dit du bilan introduit par la loi du 28 juillet 2008. En effet, il ressort de l'analyse comparative (*voir infra*) que le recours au contrat de partenariat présente un bilan entre les avantages et les inconvénients plus favorable que dans le schéma de référence retenu.

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

⁶ L'APIJ montre que l'urgence peut s'analyser sous l'angle du « risque à ne pas rattraper les retards préjudiciables en matière d'investissements » au regard de la sécurité des personnes, de la « sûreté », de l'accessibilité des personnes handicapées et des conditions d'exercice du service public judiciaire. On peut rappeler que le Conseil Constitutionnel a admis l'urgence sectorielle à opérer un rattrapage des investissements de l'Etat en déclarant constitutionnelles les dispositions de la LOPJ (Décision n°2002-461 DC du 29 août 2002).

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

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

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

2.1 La complexité technique

La complexité technique s'entend au regard de la difficulté pour l'APIJ de choisir parmi plusieurs solutions possibles celle qui est la plus à même de répondre de manière optimale à ses besoins. Ainsi, il ne s'agit pas ici de l'impossibilité objective pour l'APIJ de déterminer les spécifications techniques souhaitées mais davantage de déterminer la solution optimale au plan technico-économique.

La complexité technique résulte du contexte hydrogéologique et hydrographique, du risque d'inondation, du contexte topographique et géologique, du risque sismique, de la pollution des sols, et de la mise en place d'une démarche exemplaire en matière de développement durable.

2.1.1 Le contexte hydrogéologique et hydrographique

La complexité technique du projet tient en partie au contexte topographique et géologique de la parcelle, la Ville de Caen, implantée sur un site de vallée pluviale dans un plateau calcaire, ayant été longtemps sous l'influence des remontées marines.

En outre, la pointe de la presqu'île, où sera implanté le nouveau Palais de justice, est entourée par l'Orne et le Canal de Caen à la mer.

Selon, les résultats de l'étude géotechnique réalisée sur site, la présence d'une nappe subaffleurante a été relevée à environ un mètre, cette nappe pouvant être soumise à des courants induits par les différences de charges liées à la marée. (ceci n'est pas très engageant !)

2.1.2 Le risque d'inondation

La complexité technique est accrue par le fait que la parcelle dédiée au projet du nouveau de Palais de Justice est localisée dans la zone dite « jaune » du Plan de Prévention des Risques d'Inondation (PPRI) de la basse Vallée de l'Orne, la zone dite « jaune » correspondant aux terrains abritant une urbanisation dense dont le développement ne peut être autorisé que moyennant la prescription de mesures de préservation de la sécurité des personnes.

Le projet de construction du Palais de Justice de Caen devra donc satisfaire à de nombreuses exigences relatives à la hauteur du premier plancher habitable, à la limitation des dégradations des eaux, à la préservation des couloirs d'écoulement de la crue de l'Orne, et à l'adaptation des réseaux techniques intérieurs (eau, gaz, électricité) et d'équipements (chaudières, citernes,...).

De plus, le futur Palais de Justice devra être mis hors d'eau, ce qui conduira à des amplitudes de terrassement pluricentimétriques à l'origine de tassements qui généreront des frottements sur les pieux qu'il faudra traiter par des techniques appropriées.

2.1.3 Le contexte topographique et géologique

Les études des sols réalisées laissent apparaître un profil géologique qui complexifie la réalisation de l'ouvrage.

En effet, les données indiquent que la parcelle concernée est située dans une zone alluvionnaire aux caractéristiques mécaniques médiocres et hétérogènes (limons, vases, formations riches en matière organique). Les formations s'annoncent donc très compressibles et quasiment inaptés à servir de fondation. Aussi, des fondations profondes par pieux forés et tubés avec ancrage dans le calcaire ont-elles été envisagées.

En outre, compte tenu des épaisseurs de terrain compressibles et de la position affleurante de la nappe, le remblayage nécessitera des tassements de forte amplitude que les concepteurs/constructeurs devront prendre en considération pour l'ensemble des aménagements extérieurs, notamment le parvis. Des structures souples avec joints de répartition et de fractionnement devront être mises en place, tandis que les aménagements devront être a priori complètement désolidarisés du futur bâtiment du Palais de Justice.

2.1.4 Le risque sismique

Les études menées par la Direction Régionale de l'Environnement (DIREN) indiquent que le site de l'opération est soumis à un risque sismique très faible mais non négligeable (zone 0). Le projet devra donc respecter les préconisations du décret 91-461 du 14 mai 1991 relatif à la prévention des risques sismiques.

2.1.5 La pollution des sols

L'étude de pollution des sols laisse apparaître certaines traces de pollution liées à des hydrocarbures et à des métaux (cuivre, zinc et plomb). Les teneurs mesurées sont significatives et supérieures aux valeurs observées dans le cas d'anomalies naturelles modérées. Des masses métalliques, correspondant à des déchets divers (des plaques, des câbles ou des tiges en métal) ont également été identifiées à différents endroits du terrain.

La présence dans les eaux souterraines d'arsenic et de plomb a été également révélée dans des valeurs légèrement supérieures aux limites de qualité définies pour l'eau de consommation.

Cette pollution de sols pourra avoir des conséquences importantes sur le délai de préparation du sol et générer des surcoûts

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

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

En outre, les spécificités des Palais de Justice, liées à la typologie même de certains espaces à aménager (salles des pas perdus et salles d'audience) recèlent une complexité importante s'agissant des questions d'optimisation en matière de chauffage et de climatisation.

2.1.7 La nécessaire conciliation des exigences de sécurité et de sûreté

Il est indispensable de concilier les contraintes de sûreté particulières, liées aux compétences du TGI de Caen en matière d'affaires pénales souvent sensibles, et les exigences liées à la sécurité des bâtiments recevant du public, alors même que ces contraintes et exigences peuvent être antagonistes. En effet, la solution retenue devra permettre le filtrage et le contrôle des personnes sans nuire à une intervention rapide des forces de l'ordre et à une évacuation rapide en cas d'incident ou d'incendie.

2.1.8 Les espaces d'accueil

La complexité technique réside également dans la conception et la réalisation d'espaces tertiaires de bureaux, d'espaces publics, d'espaces de services et d'espaces sécurisés pour les détenus. Les salles d'audience devront être traitées comme autant d'entités indépendantes en matière d'accès, de sûreté, d'éclairage, de chauffage et de rafraîchissement. Ces salles devront en outre être en lien avec l'espace symbolique que constitue la salle des « pas perdus », le tout devant permettre l'accueil, le contrôle, le filtrage et l'orientation des personnes dans un environnement de qualité (confort, température, air,...) parfaitement sécurisé⁷.

De plus, compte tenu notamment des adaptations juridictionnelles, des réorganisations fonctionnelles et de l'évolution des volumes d'affaires, le futur Palais de Justice devra permettre une évolutivité fonctionnelle des locaux indispensable au bon exercice du service public de la Justice. Aussi, les concepteurs devront également prendre en compte dans leurs études une possibilité à terme d'extension de 15% de la surface du Palais de Justice, concernant principalement les espaces publics et tertiaires. Cette extension devra donc être anticipée dès la conception du projet afin que ces surfaces supplémentaires s'inscrivent, à terme, en cohérence avec le projet initial.

2.1.9 Les interfaces avec l'environnement

La complexité technique du projet réside aussi dans sa connexion à son environnement : adduction en eau potable, évacuations des eaux pluviales et usées, réseaux téléphoniques et informatiques, réseaux mutualisés de chauffage et de climatisation, accès des piétons et des véhicules. En effet, rien n'existe à ce jour sur le site et il faudra donc mener les démarches nécessaires auprès des nombreux intervenants et opérateurs impliqués⁸.

2.2 La complexité administrative

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

⁷ C'est sans doute la raison qui a conduit la Mission Interministérielle pour la Qualité des Constructions Publiques (MIQCP) à classer les Palais de Justice dans la catégorie de complexité moyenne ou élevée, selon qu'ils accueillent une ou plusieurs juridictions (« Guide à l'intention des maîtres d'ouvrage pour la négociation des rémunérations de maîtres d'œuvre »).

⁸ A titre d'illustration, les ouvrages construits sur le site de la Défense n'ont pas d'installation de chauffage et de climatisation en propre, l'établissement public d'aménagement de la Défense (EPAD) mettant à la disposition des promoteurs, des réseaux de chauffage et de climatisation mutualisés. Or cette facilité n'existera pas dans le projet porté par l'APIJ.

CB

- l'inscription du site dans le périmètre de protection de bâtiments classés ou inscrits à l'inventaire des monuments historiques aura pour conséquence que le permis sera étudié par l'Architecte des Bâtiments de France (ABF)⁹ ;
- le nouveau Palais de Justice de Caen sera classé ERP (Etablissement recevant du public) et devra donc respecter les règlements en matière de sécurité et d'accessibilité. A cet égard, les commissions compétentes en la matière devront donner leur avis sur le permis de construire déposé au vu de dossiers spécifiques¹⁰.

La volonté du Ministère de la Justice de réaliser le projet dans des délais très brefs au regard des différentes étapes techniques et administratives constitue également un élément important de complexité. Il s'agit en particulier de déterminer avec la plus grande précision le chemin critique de réalisation du projet afin d'éviter tout dérapage de calendrier.

2.3 La complexité juridique

La complexité juridique réside dans la difficulté de procéder à une répartition optimale des risques permettant de transférer au partenaire privé les risques pesant sur un projet dont les performances technico-économiques sont difficiles à établir. En effet, l'incertitude en termes de délais, de coûts et de performances est trop importante pour ne pas donner lieu à une réflexion approfondie qui peut être plus difficilement menée en maîtrise d'ouvrage publique.

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

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

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

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

⁹ En effet, le site est notamment situé aux abords de la Maison des gendarmes, de la Maison des templiers, de l'Eglise Saint-Jean et se trouve également dans le champ de visibilité (co-visibilité) de l'Abbaye aux Dames.

¹⁰ Un premier dossier permettra de vérifier la conformité du projet avec les règles d'accessibilité aux personnes handicapées, comprenant les pièces mentionnées aux articles R.111-19-18 et R.111-19-19 du Code de la construction et de l'habitation (plans côtés, notice explicative, dimensionnement des locaux,...). Le second dossier permettra de vérifier la conformité du projet avec les règles de sécurité. Ce dossier sera constitué des pièces mentionnées à l'article R.123-22 du Code de la construction et de l'habitation (notice descriptive précisant les matériaux utilisés, plans indiquant les largeurs des passages affectés à la circulation du public,...).

Il est vrai que les impératifs de sûreté contraignent fortement les possibilités de réaliser des recettes de valorisation significatives.

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

3. Analyse comparative

Deux périmètres ont été envisagés pour les besoins de l'évaluation préalable s'agissant des missions à confier au partenaire privé, le périmètre exact qui sera retenu dans le contrat de partenariat n'étant pas arbitré à ce jour.

- le cas « A », ou cas de base, comportant des prestations à caractère essentiellement bâtiminaire : le nettoyage et la gestion des déchets, la maintenance technique courante du bâtiment, les prestations de Gros Entretien Renouvellement (GER) et la fourniture et la gestion des fluides (électricité, eau, chauffage, climatisation) ;
- le cas « B » correspondant au cas « A » auquel s'ajoute la prestation de sécurité-incendie qui présente une synergie et un potentiel de mutualisation forte avec l'exploitation bâtiminaire (le cas échéant, les agents de sécurité incendie pourraient effectuer certaines prestations de gardiennage hors champ relevant de la sûreté).

3.1 Pertinence des schémas alternatifs présentés

Au terme d'une analyse juridico-économique, écartant des schémas n'offrant pas un cadre adapté au projet (marché de conception-réalisation, marchés publics et exploitation en régie, délégation de service public, bail emphytéotique administratif, autorisation d'occupation temporaire et location avec option d'achat¹¹), deux schémas sont retenus pour réaliser le projet :

- une réalisation en marchés publics associant un ou plusieurs marchés de maîtrise d'œuvre (conception), un marché de travaux en entreprise générale¹² (construction) et un ou plusieurs marchés d'entretien et d'exploitation, dit « schéma multi marchés publics », qui est le schéma de référence, c'est-à-dire le schéma qui aurait été retenu en l'absence du contrat de partenariat ;

¹¹ Conformément aux dispositions de l'article L 2122-15 du Code de la propriété des personnes publiques (Article 3 de la loi n°2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure, dite loi LOPSI), « L'Etat et le titulaire d'une autorisation d'occupation temporaire constitutive de droit réel du domaine public peuvent conclure un bail portant sur des bâtiments à construire par le titulaire pour les besoins de la justice, de la police ou de la gendarmerie nationales, de la formation des personnels qui concourent aux missions de défense et de sécurité civiles, des armées ou des services du ministère de la défense et comportant, au profit de l'Etat, une option lui permettant d'acquérir, avant le terme fixé par l'autorisation d'occupation, les installations ainsi édifiées... ». La MAPPP considère, que dans le cas présent, ce schéma ne peut pas être raisonnablement envisagé dans la mesure où il exclurait la gestion des fluides et qu'il interdirait la production de recettes de valorisation. En effet, les droits réels conférés au titulaire se limitent aux prérogatives et obligations du propriétaire qui ne comportent pas les fluides. En outre, même sur ce périmètre limité, l'AOT-LOA n'apporte aucun avantage à la personne publique par rapport à un contrat de partenariat conclu sur le même périmètre et ne bénéficie pas de l'encadrement juridique plus étendu et mieux adapté de ce dernier.

¹² Outre, le fait que la doctrine actuelle de l'Agence Publique pour l'Immobilier de la Justice (APIJ) est de passer des marchés de travaux en entreprise générale, la nature du projet plaide pour la sélection d'un constructeur unique à même de gérer les interfaces entre les différents corps d'état.

- une réalisation en contrat de partenariat permettant de confier à un partenaire privé une « mission globale » portant sur la conception¹³, la réalisation, l'entretien, la maintenance et le préfinancement de l'ouvrage, dit « schéma contrat de partenariat ».

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

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

Cependant, la Mission d'appui s'interroge sur le caractère approprié de la disposition envisagée relative à l'obligation pour chaque candidat de présenter plusieurs esquisses architecturales au regard du coût entraîné et de la taille du projet.

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

3.2.1 Durée du contrat de partenariat

La durée du contrat de partenariat est fixée à 29 ans et 4 mois à la date de signature du contrat (septembre 2012) dont 27 ans d'exploitation. Une même durée a été retenue conventionnellement pour le schéma de référence à fin de comparaison.

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

3.2.2 Délais de réalisation

Les délais des procédures et des travaux, qui correspondent à un déroulement sans aléas majeurs et contraintes particulières, ont été estimés sur la base de l'expérience de l'APIJ et confortés par son assistant technique, notamment en matière de durées des phases de chantier.

Dans le schéma « contrat de partenariat » le Palais de Justice est mis en service en décembre 2014 et en novembre 2015 dans le schéma de référence. Le gain de 11 mois en faveur du schéma « contrat de partenariat » tient pour moitié aux délais de procédure d'attribution et d'études, l'autre moitié étant imputable à une plus grande rapidité des travaux, sachant que dans le schéma de référence les travaux sont effectués en entreprise générale et que de ce fait les interfaces techniques susceptibles de perturber le bon déroulement des travaux sont faibles.

¹³ L'enjeu que constitue l'association des collectivités locales dans le choix du projet architectural a conduit l'APIJ à choisir *a priori* la solution consistant à lancer une procédure unique visant à attribuer au partenaire la totalité de la conception, mais avec l'obligation pour les candidats de présenter plusieurs architectes au stade des candidatures. Ce choix permettra aux candidats de proposer un panel plus large de solutions architecturales qu'en contrat de partenariat « classique » où chaque candidat ne présente en général au sein de son équipe qu'un seul concepteur du projet architectural et une seule solution architecturale.

Calendrier de réalisation du schéma de référence

Phases	Début	Fin	Durée en mois
Consultation	janv-11	nov-11	10
<i>Publication de l'AAPC à signature du contrat de maîtrise d'oeuvre</i>	janv-11	nov-11	10
Etudes (ESQ, APS, APD et PRO)	déc-11	mars-13	15
PC	juil-12	déc-12	6
Travaux (dont appel d'offres de février à septembre 2013)	fév-13	nov-15	34

Source : APIJ et MAPPP

Calendrier de réalisation du schéma « contrat de partenariat »

Phases	Début	Fin	Durée en mois
Consultation	janv-11	sept-12	20
<i>Publication de l'AAPC et sélection des candidats</i>	janv-11	mars-11	3
<i>Dialogue compétitif</i>	avril-11	mars-12	11
<i>Préparations des offres</i>	avril-12	sept-12	6
Etudes	août-12	mars-13	8
<i>APD, PRO</i>	août-12	mars-13	8
PC	oct-12	mars-13	6
Travaux	avril-13	déc-14	20

Source : APIJ et MAPPP

Dans le schéma « contrat de partenariat », la procédure de passation a été élaborée en retenant :

- une durée de 3 mois entre la publication de l'AAPC et la sélection des candidats admis à participer au dialogue compétitif ;

- un dialogue compétitif d'une durée de 11 mois à partir de la sélection des candidats, ce délai comprenant la remise de plusieurs projets architecturaux en début de dialogue et d'un APS complet ;

- une phase de 6 mois nécessaire à la préparation des offres finales et à la mise au point du contrat avec le candidat attributaire, ce délai incluant la préparation des autorisations administratives.

Au total, il est retenu un délai de 20 mois entre la publication de l'AAPC et la signature du contrat. La durée réduite du dialogue compétitif se fonde sur l'expérience acquise par l'APIJ, notamment dans le cadre des lots 1 à 3 des prisons attribués sur la période 2006-2008.

S'agissant des études APD/PRO, la durée estimée est 8 mois, en recouvrement de 2 mois avec la phase amont de finalisation des offres et du contrat. Les études pourront ainsi démarrer dès la désignation de l'attributaire, soit 2 mois avant la date prévue de la signature du contrat, ce qui permet de gagner 2 mois en temps masqué dans le calendrier global du contrat de partenariat.

Quant au délai d'obtention des autorisations administratives, il est estimé à 6 mois après la signature du contrat, le délai d'obtention du permis de construire étant en recouvrement avec les phases études-travaux.

Enfin, l'ensemble de la phase des travaux est estimée à 20 mois, ce délai incluant la préparation du chantier (environ 2 mois en temps masqué avec la purge des recours contre le permis de construire) ainsi que les opérations de contrôle avant la livraison.

Au total, le délai global entre la publication de l'AAPC et la livraison du palais de Justice est estimé à 4 ans¹⁴.

La Mission d'appui prend acte des délais estimés dans chacun des schémas qui se fondent sur l'expertise acquise par l'APIJ lors des opérations qu'elle a engagées en partenariat public-privé.

3.2.3 Fiscalité / TVA

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

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

3.2.4 Coûts

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

Les coûts de conception, de construction et de gestion des procédures résultent des estimations effectuées par l'assistant technique et des retours d'expériences de l'APIJ. Le coût total du schéma « contrat de partenariat » est supérieur de 10% (+3,1 M€ HT janvier 2010) par rapport à celui du schéma de référence.

Coûts de conception, de réalisation et de gestion des procédures (en K€ HT janvier 2010)

Poste de coût	Schéma de référence (1)	Schéma « contrat de partenariat » (2)	Ecart (2) - (1)
Coût des travaux	23 891	24 116	1%
<i>dont coût du mobilier</i>	1 180	1 192	1%
Coût des prestations intellectuelles	3 066	2 613	-15%
Coût de la maîtrise d'ouvrage publique en construction	2 515	2 400	-5%
Coût de la maîtrise d'ouvrage privée en construction	-	1 585	-
Indemnités versées aux candidats non retenus	420	1 800	329%
Coût des dépenses d'aménagement et de raccordement	990	970	-2%
Coût des assurances	-	511	-
Total	30 882	33 995	10%

Source : APIJ et MAPPP

¹⁴ Dans le schéma de référence, une durée globale de 10 mois a été retenue entre le lancement de l'AAPC et la signature du contrat de maîtrise d'œuvre sur la base des retours d'expériences des concours de maîtrise d'œuvre lancés par l'APIJ. Les études (ESQ, APS, APD et PRO) se dérouleraient entre décembre 2011 et mars 2013, soit sur 15 mois, sachant que le permis de construire (déposé sur APS) serait obtenu en 6 mois, puis purgé. Quant à l'appel d'offres travaux, il serait lancé en février 2013 pour une notification en octobre 2013 et un début des travaux de préparation du chantier dans la continuité. Par ailleurs, l'ensemble des phases de travaux est estimé à 25 mois, ce délai incluant la préparation du chantier (2 mois) et les opérations préalables à la réception. Au total, la durée globale entre la publication de l'AAPC et la livraison du Palais de Justice est estimée à un peu moins de 5 ans.

3.2.4.2 Les coûts de construction

Le coût total initial de construction en entreprise générale, identique dans les deux schémas (22,5 M€ HT environ sur la base 8 200 m² SHON¹⁵), se fonde sur l'expertise croisée de l'assistant technique et de l'APIJ, cette dernière ayant établi un système de contrôle de gestion (coût plafond) des opérations pénitentiaires et judiciaires.

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

Dans le schéma « contrat de partenariat », le coût de construction initial est majoré d'une provision de 5%, destinée à couvrir les risques spécifiques supportés par les constructeurs¹⁶, et d'un surcoût lié à la qualité des matériaux et investissements de 2%¹⁷, qui en se combinant, aboutissent à un surcoût global de 1% par rapport au coût de construction estimé dans le schéma de référence.

La Mission d'appui prend acte des coûts de construction estimés hors provisions et surinvestissement par le consultant spécialisé et par l'APIJ.

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

La Mission d'appui valide également le raisonnement qui conduit à majorer au total de 1% le coût de construction dans le schéma « contrat de partenariat » par rapport à celui du schéma de référence au titre du surinvestissement et d'une provision destinée à couvrir le constructeur contre des risques spécifiques sachant que cette provision devra être neutralisée au stade de la prise en compte du risque.

3.2.4.3 Les coûts de conception

Les coûts de conception recouvrent les coûts des prestations intellectuelles strictement nécessaires à l'opération¹⁸. Ces coûts ont été estimés classiquement, dans les deux schémas, par l'application de pourcentages au coût des travaux.

¹⁵ Ce besoin en surface a été estimé sur la base des prévisions d'effectifs et selon les références actuelles de France Domaine. Ce besoin tient compte du principe de mutualisation des locaux entre les services et prévoient des principes de flexibilité pour s'adapter aux évolutions requises par le système judiciaire et par les pratiques professionnelles.

¹⁶ Ces risques spécifiques, transférés en transparence aux sous-traitants, recouvrent par exemple des renforts de moyens pour combler un retard causé par les intempéries.

¹⁷ En effet, dans le schéma « contrat de partenariat », le titulaire du contrat étant en charge à la fois de la conception et de la réalisation des ouvrages, des prestations d'entretien, de maintenance et de renouvellement ainsi que de son propre financement, il lui est donc loisible d'opter en faveur de matériaux et d'équipements de qualité et de durabilité élevées souvent plus coûteux, ceci pour obtenir des économies sur les postes d'entretien, de maintenance et de renouvellement et pour mettre en œuvre une recherche d'optimum technico-économique qui n'est pas possible dans le schéma de référence.

¹⁸ Les coûts de conception recouvrent la maîtrise d'œuvre d'architecture et de bureaux d'études, l'ordonnancement, le pilotage et la coordination du chantier, le contrôle technique et la coordination pour la sécurité et la protection des travailleurs.

Les coûts de conception sont évalués à 13,5% du coût des travaux immobiliers dans le schéma de référence et à 11,4% dans le schéma « contrat de partenariat », sachant, d'une part, que le partenaire privé a une plus grande capacité de négociation lors de l'achat des divers marchés de prestations intellectuelles et que, d'autre part, les bureaux d'études techniques indépendants sont moins sollicités en contrat de partenariat, de nombreuses études étant réalisées par les bureaux d'études des entreprises constituant le groupement.

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

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

Dans le schéma de référence, les coûts de la maîtrise d'ouvrage publique en phase de construction sont estimés à 3,1 M€ par l'APIJ sur la base de son expérience. Ces coûts comportent les dépenses nécessaires à la constitution et au fonctionnement d'une équipe dédiée à la maîtrise d'ouvrage, ainsi que les frais des conseils que l'APIJ missionnera pour l'assister lors des différentes phases du projet. Dans le schéma « contrat de partenariat », l'APIJ estime le coût nécessaire à la constitution d'une équipe dédiée à la passation et au pilotage du contrat de partenariat à 2,6 M€.

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

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

Dans le schéma « contrat de partenariat », le coût de la maîtrise d'ouvrage privée en phase de construction, qui comprend notamment les frais de constitution de la société de projet et la rémunération des conseils, est estimé par l'APIJ à 1,6 M€.

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

3.2.4.6 Les coûts des indemnités versées aux candidats non retenus

Dans le schéma de référence, le montant des indemnités versées à chacun des candidats non retenus est estimé à 105 K€ sur la base de quatre candidats non retenus. Au total, le montant des indemnités versées s'élèverait donc à 420 K€.

Dans le schéma « contrat de partenariat », en faisant l'hypothèse que trois candidats seraient indemnisés sur la base d'une indemnité de 600 K€, le montant total de l'indemnité à verser serait de 1 800 K€.

La Mission d'appui considère que le montant de l'indemnisation versée à chaque candidat non retenu est acceptable dans les deux schémas, le montant prévu sensiblement plus élevé dans le schéma « contrat de partenariat » se justifiant au regard de l'exigence pour les candidats de présenter dans ce schéma plusieurs esquisses architecturales.

3.2.4.7 Les coûts des aménagements

Les coûts des aménagements correspondent aux différents branchements aux réseaux et à la dépollution du site. Ces coûts ont été chiffrés à 990 K€ par l'APIJ dans le schéma de référence.

Sur la base de l'expérience de l'APIJ, une économie de 2% a été anticipée dans le schéma « contrat de partenariat », cette économie se justifiant par la plus grande capacité de négociation du partenaire privé vis à vis des concessionnaires.

La Mission d'appui valide le raisonnement conduisant à associer un moindre coût au schéma « contrat de partenariat » et prend acte du pourcentage d'optimisation.

3.2.4.8 Les coûts d'assurance

Dans le schéma de référence, l'APIJ ne souscrira pas de programme d'assurances relatif à la construction et à l'exploitation de l'ouvrage compte tenu de la taille du projet.

Dans le schéma « contrat de partenariat », la société de projet devra souscrire durant la phase de construction un programme d'assurances se composant des polices suivantes : « Tous Risques Chantier et perte de loyers », « Responsabilité Civile » et « Dommages Ouvrage ». Le coût d'un tel programme est évalué à 2% du coût de construction, taxes sur les conventions d'assurance comprises, soit à 511 K€. Durant la phase d'exploitation, la société de projet devra souscrire une police multirisque incendie et pertes d'exploitation ainsi qu'une police responsabilité civile et professionnelle. Le coût annuel de ce programme est évalué à environ 1,5 pour mille du coût de construction initial, taxes sur les conventions d'assurance comprises.

La Mission d'appui recommande que la souscription d'un programme d'assurance fasse l'objet d'un examen particulier lors du dialogue compétitif compte tenu de son impact non négligeable sur le loyer que devra verser le ministère de la Justice au partenaire privé et du fait que le titulaire d'un contrat de partenariat est dispensé de souscrire une assurance dommage ouvrage lorsque le projet est porté par l'Etat ou par un établissement public de l'Etat.

3.2.4.9 Le coût du foncier

Le coût du foncier à la charge du ministère de la Justice n'a pas été pris en compte dans la comparaison financière, l'estimation de ce coût n'étant pas disponible à la date de réalisation du rapport d'évaluation préalable.

L'absence de prise en compte de ce coût ne fausse pas la comparaison entre les deux schémas dans la mesure où étant identique dans les deux schémas il ne crée pas de distorsion.

3.2.4.10 Les coûts de fonctionnement

Les coûts de fonctionnement se composent des coûts d'exploitation-maintenance de l'ouvrage, de renouvellement et de gros entretien (GER), des fluides, des prestations de sécurité-incendie et des coûts de la maîtrise d'ouvrage.

Les coûts d'exploitation-maintenance de l'ouvrage ont été estimés par l'assistant technique au moyen de ratios (€ HT) par m² de SHON obtenus à partir de son retour d'expériences sur des contrats d'exploitation à obligation de résultats mis en place sur des ouvrages de complexité et de surface quasi équivalentes au projet de Palais de Justice de Caen, ainsi que sur les coûts d'exploitation constatés de certains Palais de Justice en fonctionnement. L'écart de coûts d'exploitation-maintenance entre les schémas (-4% dans le schéma « contrat de partenariat » par rapport au coût du schéma de référence) a été évalué par l'assistant technique sur la base de son expertise de projets similaires, et en analysant notamment le potentiel de mutualisation et de synergie des prestations d'exploitation entre-elles et avec la phase de conception-construction.

**Coûts semestriels d'exploitation-maintenance
(K€ HT janvier 2010)**

Schéma de référence (1)	Schéma « contrat de partenariat » (2)	Ecart (2) - (1)
172	165	-4,0%

Source : APIJ et MAPPP

Le coût de renouvellement et de gros entretien (GER) dans le schéma « contrat de partenariat » a été estimé à partir du retour d'expériences de l'APIJ, tandis que l'économie de GER dans le schéma « contrat de partenariat », par rapport au schéma de référence, a été évaluée à 13% par l'assistant technique sur la base son expertise de projets similaires.

**Coûts semestriels de renouvellement et de gros entretien
(K€ HT janvier 2010)**

Schéma de référence (1)	Schéma « contrat de partenariat » (2)	Ecart (2) - (1)
137	119	-13%

Source : APIJ et MAPPP

S'agissant des fluides, les coûts sont moins élevés de 8% dans le schéma « contrat de partenariat ». Ce moindre coût résulte de la globalité du contrat, le partenaire privé étant incité à rechercher des optimisations de conception et d'utilisation qui réduisent les consommations de fluides.

**Coûts semestriels des fluides
(K€ HT janvier 2010)**

Schéma de référence (1)	Schéma « contrat de partenariat » (2)	Ecart (2) - (1)
37	34	-8%

Source : APIJ et MAPPP

Quant aux coûts des prestations de sécurité-incendie, ils ont été évalués dans le schéma de référence par l'assistant technique sur la base de son expertise de projets similaires, en tenant compte dans le « schéma contrat de partenariat » du fort potentiel de mutualisation, d'une part, avec les coûts de conception-construction et, d'autre part, avec les coûts d'exploitation et de maintenance (les agents de sécurité-incendie pouvant être employés à d'autres tâches).

**Coûts semestriels des prestations de sécurité-incendie
(K€ HT janvier 2010)**

Schéma de référence (1)	Schéma « contrat de partenariat » (2)	Ecart (2) - (1)
108	99	-8%

Source : APIJ et MAPPP

Enfin, les coûts de la maîtrise d'ouvrage se composent des coûts des personnels et de structure affectés au suivi de l'exploitation dans le schéma de référence, et des frais de fonctionnement de la société de projet (salaires, honoraires des conseils,...) dans le schéma

« contrat de partenariat », auxquels s'ajoutent des frais de structure de la personne publique associés au suivi de l'exploitation.

**Coûts semestriels de la maîtrise d'ouvrage
(K€ HT janvier 2010)**

Postes	Schéma de référence (1)	Schéma « contrat de partenariat » (2)	Ecart (2) - (1)
Maîtrise d'ouvrage publique	165	50	-70%
Maîtrise d'ouvrage privée	-	106	-
TOTAL	165	156	-5%

Source : APIJ et MAPPP

La Mission d'appui valide le principe consistant à réduire les coûts d'entretien « bâtimentaires » (GER, exploitation-maintenance, fluides) et des prestations sécurité-incendie dans le schéma « contrat de partenariat », le partenaire privé étant en mesure de réaliser des économies résultant des gains de productivité que permet une meilleure globalisation du contrat et du surinvestissement initial. S'agissant des prestations sécurité-incendie, la Mission d'appui estime que l'intérêt de maintenir ou pas ces prestations dans le périmètre du contrat de partenariat devra être confirmé au vu des résultats issus du dialogue compétitif.

Les coûts de la maîtrise d'ouvrage dans les deux schémas n'appellent pas d'observation particulière.

3.2.4.11 Les hypothèses d'indexation des coûts

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

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

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

Source : APIJ et MAPPP

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

3.2.5 Les hypothèses de financement

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

Hypothèses de financement dans les deux schémas

Poste	Schéma de référence	Schéma « contrat de partenariat »
Création d'une société de projet	-	oui
Financement sur fonds propres	-	oui
% du montant à financer sur fonds propres	-	10%
Objectif de TRI après IS sur les fonds propres	-	11%
Part de l'assiette de financement* non assortie d'une cession acceptée de créance	-	13,5%
Taux de base**	3,17%	2,78%
Marge bancaire	-	1,65%
Taux d'emprunt	3,17%	4,43%
Coussin de maturité	-	10 ans
Part de l'assiette de financement* assortie d'une cession acceptée de créance (après livraison)	-	76,5%
Taux de base***	-	2,85%
Marge bancaire cession de créance	-	1,10%
Taux d'emprunt	-	3,95%

Source : APIJ et MAPPP

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

** OAT de 30 ans émise le 7 septembre 2010 et Euribor swapé à 15 ans dans le schéma « contrat de partenariat » car la durée de vie moyenne de l'emprunt est de 12,3 ans.

*** Euribor swapé à 20 ans car la durée de vie moyenne de l'emprunt est de 18,6 ans.

La proportion de dette cédée et acceptée représente 68% (ce qui équivaut à 76,5% du montant de la dette bancaire) de la rémunération due par la personne publique au titre des coûts d'investissements, alors qu'elle pourrait atteindre 80%. Le choix de ne pas atteindre le plafond maximum autorisé a été fait afin de garantir un transfert de risque plus important vers le partenaire privé.

Les marges bancaires retenues tiennent globalement compte de l'évolution observée des conditions de financement. Il n'est pas possible de faire, dans les circonstances présentes, de prévision fiable sur les taux qui seront pratiqués lorsque le ministère de la Justice devrait être en mesure de signer le contrat de partenariat en septembre 2012 si le planning prévisionnel est respecté. Aussi, le ministère de la Justice devra-t-il, à ce moment là, mesurer les écarts entre financements privé et public pour s'assurer que le contrat de partenariat reste financièrement intéressant.

La durée du coussin de maturité, qui est égale à la différence entre la date prévue de la fin du contrat et la date de remboursement de la dette projet, soit 10 ans, paraît très élevée, au regard des conditions de marché qui ont tendance à s'améliorer.

La Mission d'appui observe que le taux de financement du schéma de référence (3,17% en septembre 2010) est historiquement bas et imprévu (il était égal à 3,84% en mai 2010) et qu'il devrait en toute logique évoluer à la hausse (le taux de l'OAT 30 ans est remonté à 3,78% en décembre 2010).

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

3.3 L'analyse comparative

3.3.1 Résultat de l'analyse

Les résultats de l'analyse comparative en termes de coût global actualisé (valeur actuelle nette), au taux de la ressource financière publique (3,17%), tiennent compte de l'avantage socio-économique associé à la mise en service plus rapide de l'ouvrage dans le schéma « contrat de partenariat ». L'avantage socio-économique a été estimé conformément à la nouvelle méthodologie élaborée par la MAPPP.

Le schéma « contrat de partenariat » présente respectivement un surcoût de 13,9% et de 10% par rapport au schéma de référence selon que les prestations de sécurité-incendie sont prises en compte ou non.

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

Périmètre	Schéma de référence (1)	Schéma « contrat de partenariat » (2)	Ecart (2) - (1)	
			Montant	%
Sans sécurité-incendie	54 279	61 831	7 552	13,9%
Avec sécurité-incendie	60 467	66 537	6 070	10,0%

Source : APIJ et MAPPP

Dans le schéma « contrat de partenariat », le montant du loyer annuel moyen est de 4,85 M€ TTC courants sans les prestations de sécurité-incendie et de 5,2 M€ TTC courants avec les prestations de sécurité-incendie.

3.3.2 Pertinence de l'allocation des risques

3.3.2.1 Approche qualitative

L'approche qualitative, basée sur une matrice des risques, fait apparaître que les principaux risques, qui devraient être totalement ou partiellement assumés par le ministère de la Justice dans le schéma de référence, compte tenu de la répartition des risques propres à ce mode de passation de la commande publique, et qui concourent à retarder la construction (contraintes liées au sol ou au sous-sol par exemple), la mise à disposition de l'ouvrage (défaillance du constructeur par exemple) et à majorer les coûts durant les phases de construction et d'exploitation (surcoûts), sont transférés au partenaire privé dans le schéma « contrat de partenariat ».

3.3.2.2 Approche quantitative

3.3.2.2.1 Présentation de la méthode

Les risques sélectionnés et le calibrage des lois résultent de l'expérience croisée de l'APIJ et de son assistant technique, l'expérience de l'APIJ se fondant sur les projets qu'elle a engagés tant en maîtrise d'ouvrage publique, dans le cadre d'un marché de conception-réalisation, qu'en partenariat public-privé (AOT-LOA, contrat de partenariat).

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

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

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

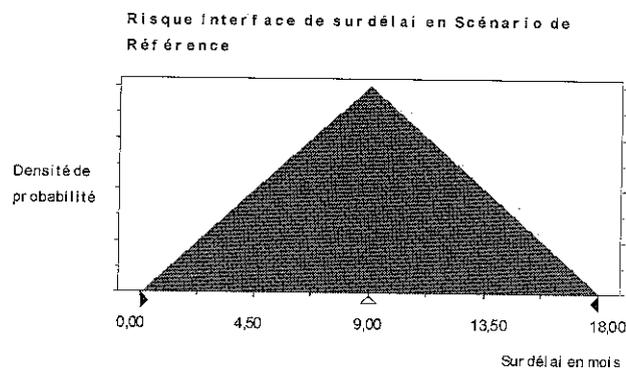
La Mission d'appui constate que la méthode développée ne permet pas de traduire mécaniquement en termes de coûts les effets d'une dérive de délais. Elle note toutefois que cet aspect est partiellement pris en compte à travers le calibrage des lois de surcoûts, ces derniers intégrant implicitement une part imputable aux dérives de délais. En outre, la Mission d'appui estime que cette approche est plutôt conservatrice vis-à-vis du contrat de partenariat dans la mesure où les risques de dérive de délais sont plus nombreux et importants dans le schéma de référence que dans le schéma « contrat de partenariat ».

3.3.2.2.2 Risques et lois retenus

3.3.2.2.2.1 Les risques portant sur les délais

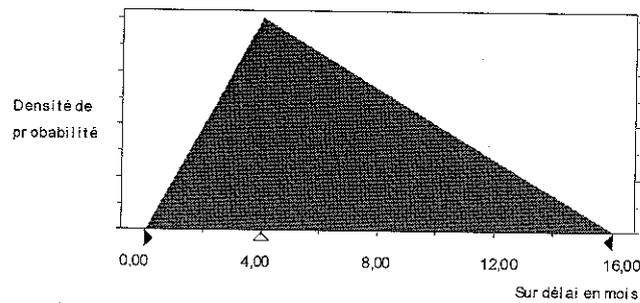
Dans le schéma de référence, deux risques sont retenus :

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



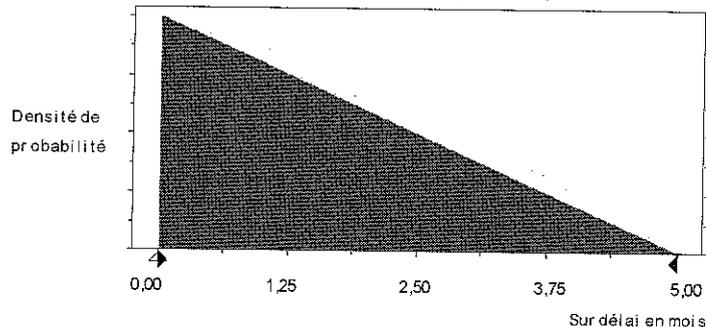
- Le risque de délai lié aux événements pouvant intervenir en phase de conception-réalisation (problème de sol, archéologie, changement législatif ou réglementaire). La loi retenue par l'assistant technique est asymétrique sachant que si les conséquences de ce risque en termes de dérive de délai sont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

Risque événement / travaux - surdélai en Scénario de Référence



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

Risque PC surdélai en Scénario PPP



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

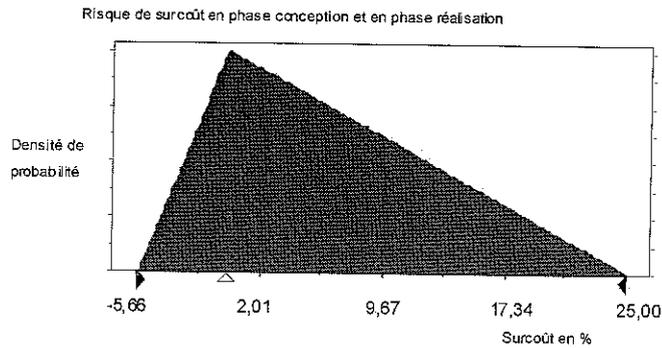
- Les risques en phase de conception-réalisation

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

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

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

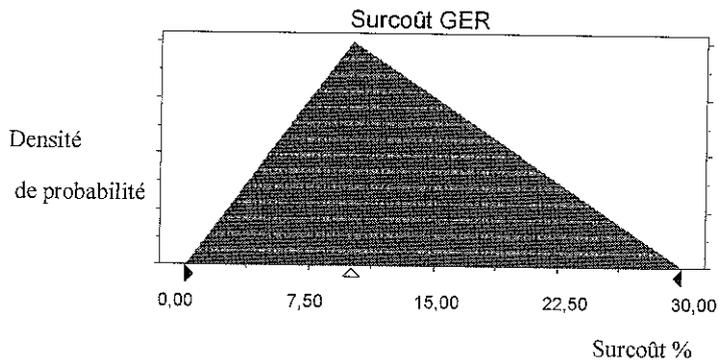
CB



- Les risques en phase d'exploitation

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

Le risque portant sur le GER peut résulter de l'interface avec les marchés d'exploitation et du report dans le temps d'opérations, report qui conduit *in fine* à des coûts plus importants. La loi retenue, de type asymétrique, se caractérise par un surcoût maximal de 30% (borne supérieure) et par un surcoût maximal de 10%.



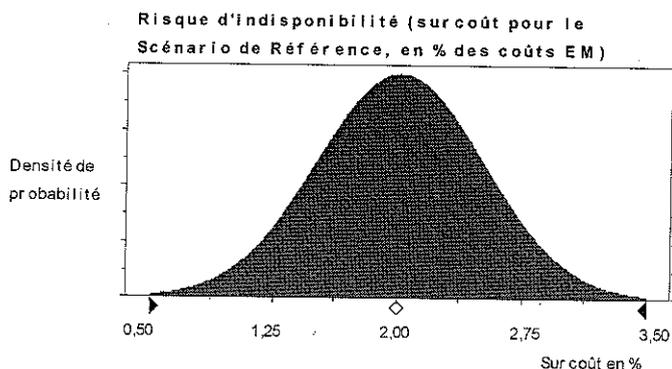
La loi retenue pour traduire le risque portant sur l'exploitation-maintenance est de type asymétrique, le surcoût maximal étant de 20% (borne supérieure) et la probabilité maximale de 7%.

- Les risques d'indisponibilité et de non performance

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

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

CB



- Le risque de résiliation

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

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

En phase de construction, deux lois discrètes uniformes sont retenues. L'une pour la probabilité de survenance de la résiliation (1%) et l'autre pour le surcoût de construction induit (compris entre 0% et 20%).

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

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

La Mission d'appui prend acte du choix des risques et des hypothèses retenus, fondés sur l'expérience de l'APIJ et des assistants techniques et financiers, et de l'utilisation de la méthode de Monte Carlo, le tout mobilisant des techniques sophistiquées permettant de procéder à une comparaison pertinente des schémas tenant compte des risques.

3.3.2.2.3 Présentation des résultats

Le choix des risques et les hypothèses retenues conduisent à rendre globalement plus avantageux le schéma « contrat de partenariat » : +1,1% à -6,4% à la moyenne²⁰ et -2,2% à -9% à la VaR95%²¹ selon que les prestations de sécurité-incendie sont retenues ou non.

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

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

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

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

Périmètre	Indicateur	Schéma de référence (1)	Schéma « contrat de partenariat » (2)	Ecart (2) – (1)	
				Montant	%
Sans sécurité-incendie	Moyenne	61 408	62 098	690	1,1%
	VaR 95%	66 749	62 452	-4 297	-6,4%
Avec sécurité-incendie	Moyenne	68 279	66 810	-1 469	-2,2%
	VaR 95%	73 841	67 173	-6 668	-9,0%

Source : APIJ et MAPPP

L'avantage socio-économique lié à une mise en service plus rapide dans le schéma « contrat de partenariat » a été estimé à partir des dérivées de délais figurant dans le tableau suivant obtenues en appliquant les lois modélisées. Ainsi l'écart de 11 mois au bénéfice du schéma « contrat de partenariat » avant prise en compte des risques de délais est porté à 25 mois (11+14) à la moyenne et à 31 mois (11+20) à la VaR95%.

Dérivées de délais de mise en service

Indicateur	Schéma de référence (1)	Schéma « contrat de partenariat » (2)	Ecart (2) – (1)
Moyenne	16 mois	2 mois	14 mois
VaR 95%	24 mois	4 mois	20 mois

Source : APIJ et MAPPP

3.3.2.2.4 Les tests de basculement

Les tests de basculement effectués montrent que l'avantage du schéma « contrat de partenariat » est robuste. En effet, toutes choses étant égales par ailleurs et après prise en compte des risques et de l'avantage socio-économique lié à la mise en service plus rapide dans le schéma « contrat de partenariat », il faudrait que le coût d'investissement ou que les coûts d'exploitation dans le schéma « contrat de partenariat » augmentent respectivement de 10% et de 26% pour que ce schéma cesse d'être avantageux par rapport au schéma de référence (en supposant que ces mêmes coûts n'augmenteraient pas dans le schéma de référence ce qui est peu vraisemblable dans l'hypothèse où ils croîtraient dans le schéma « contrat de partenariat »). Quant à la marge bancaire sur la dette cédée et acceptée, elle devrait augmenter de 216 points de base.

**Tests de basculement : variations nécessaires dans le « schéma « contrat de partenariat »
pour que les coûts globaux actualisés des deux schémas soient égaux à la VaR 95%
avec les prestations de sécurité-incendie**

Poste	Augmentation
Augmentation de la marge bancaire sur la dette cédée acceptée	+216 points de base
Coût d'investissement	+10%
Coûts d'exploitation maintenance, GER et fluides	+26%

Source : APIJ et MAPPP

3.3.2.2.5 Les tests de sensibilité

Parmi les nombreux tests de sensibilité effectués, celui portant sur la valeur de l'ŒAT (valeur de 3,84% en mai 2010 au lieu de 3,17% en septembre 2010) montre que l'avantage relatif du schéma « contrat de partenariat » en termes de coût global actualisé s'améliore.

CB

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

Périmètre	Indicateur	Taux de l'POAT 3,17%	Taux de l'POAT 3,84%
Sans sécurité-incendie	Moyenne	1,1%	-3,5%
	VaR 95%	-6,4%	-10,9%
Avec sécurité-incendie	Moyenne	-2,2%	-6,1%
	VaR 95%	-9,0%	-12,8%

Source : APIJ et MAPPP

Quant à l'intégration du Conseil des Prud'Hommes (CPH) dans l'opération, dont la décision n'est pas arrêtée à ce stade, et qui devrait se traduire par une augmentation l'ordre de 3 à 4% environ du coût de construction du futur Palais de Justice, on observe qu'elle ne remettrait pas en cause l'avantage comparatif du contrat de partenariat²².

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

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

4. Synthèse de l'avis

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

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

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

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

²² En effet, une augmentation de 5% des coûts d'investissement (travaux, prestations intellectuelles et aménagement) dans les deux schémas, donc supérieure à 4%, se traduirait à la VaR95% par un avantage relatif du schéma « contrat de partenariat » en termes de coût global actualisé de 8,9% au lieu de 9% sans extension liée au CPH avec prise en compte des prestations sécurité-incendie. Quant au loyer annuel moyen TTC, il serait porté de 5,20 M€ à 5,35 K€ (+2,8%).

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

La Mission d'appui :

- ne se prononce pas sur l'inclusion dans le périmètre du projet des prestations de sécurité-incendie qui pourraient être confiées au partenaire privé dans le cadre du contrat de partenariat, au-delà des services « bâtimentaires » (incluant la gestion des fluides). Si en effet pour ces derniers, les synergies, génératrices de gains de productivité, à attendre d'un contrat global sont communément admises, il n'en va pas automatiquement de même pour les prestations de sécurité-incendie, alors même que les chiffrages effectués dans l'évaluation préalable font apparaître un moindre coût de ces prestations dans le schéma « contrat de partenariat ». Si un doute subsistait sur l'intérêt pour la personne publique d'inclure dans le contrat ces prestations, la décision pourrait alors être renvoyée à la fin du dialogue compétitif et prise au vu des résultats de ce dernier ;
- recommande que l'inclusion dans le projet du Conseil des Prud'Hommes, dont la décision n'est pas arrêtée à ce stade, soit introduite en tant qu'option dans l'AAPC et que l'on s'assure que cette inclusion ne remette pas en cause l'avantage comparatif du contrat de partenariat.
- suggère de donner au partenaire privé la possibilité de générer des recettes de valorisation - dès lors que celles-ci seraient significatives - sur le domaine public non affecté aux ouvrages publics, la part de ces recettes venant en déduction du loyer que devra payer le ministère de la Justice étant une source d'économie à ne pas négliger ;
- conseille de surveiller l'évolution de l'écart de taux entre financements privé et public pour s'assurer, avant la conclusion du contrat de partenariat, que le recours à cette formule contractuelle reste financièrement intéressant.

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

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

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



Christophe BAULINET