

Paris, le 8 février 2011

Avis n°2011 - 5 concernant la construction de quatre collèges, de trois gymnases, de trois cuisines centrales et d'une aire d'athlétisme dans le département de la Seine-Saint-Denis

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 du rapport d'évaluation préalable transmise à la MAPP le 13 janvier 2011.

1. PRESENTATION DU PROJET

1.1. Le besoin

Le Département de la Seine-Saint-Denis est, en application de la loi du 13 août 2004, propriétaire des collèges d'enseignement du second degré. Ses compétences comprennent notamment la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement de ceux-ci.

Le département qui compte plus d'1,5 millions d'habitants en 2010, connaît une croissance démographique importante (1,1 % par an) et 29 % de sa population a moins de 20 ans. Cette population se caractérise par un revenu moyen modeste, une faible mixité sociale et une forte diversité d'origine (21 % des ménages comportent une personne de nationalité étrangère).

Au plan de la formation et de l'emploi, les difficultés de cette population sont réelles :

- 30 % des actifs n'ont aucun diplôme ;
- Moins de 10 % des actifs ont un diplôme supérieur à bac +2 ;
- 27 % des jeunes sortent du système scolaire sans diplôme.
- Le chômage touche 17 % de la population active.
- Entre 2008 et 2015, on attend une augmentation des effectifs des collèges de près de 4 000 élèves, ce qui portera la population scolaire du département à 70 000 collégiens en fin de période. Tout porte à croire que ce rythme se poursuivra du fait des tendances lourdes de la démographie du département.

Ces données expliquent que l'éducation et en particulier le collège, soit une priorité pour le Département.

Or le patrimoine transféré en 1986 était vétuste et inadapté (nombreux collèges de type «Pailleron»). Entre 1990 et 2010, 66 collèges ont été reconstruits ou réhabilités, mais le programme pluriannuel d'investissement voté en décembre 2007, qui prévoyait 40 opérations de construction rénovation a pris du retard et n'a été réalisé à ce jour qu'à 37 %.

De plus la dynamique démographique n'est pas uniforme, ce qui impose la construction de nouveaux collèges dans certaines zones (Plaine Commune et Saint-Ouen, petite couronne de Paris en particulier)

Les évolutions actuelles en termes de pédagogie et de fonctionnalité conduisent à plafonner les effectifs des collèges à 700 élèves, ce qui signifie une multiplication des établissements.

1.2. Le contexte opérationnel

L'assemblée départementale a adopté le 17 octobre 2010 un plan exceptionnel d'investissement (PEI) pour les collèges le 17 octobre 2010. Ce plan prévoit sur la période 2010-2015 21 opérations de construction – reconstruction, pour un montant total d'investissement estimé à 530 M€ auxquels s'ajoutent 145 M€ pour les grosses réparations sur des collèges existants et 28 M€ pour l'équipement numérique.

Comme on le verra ci-dessous dans l'argumentaire développé pour justifier le recours au contrat de partenariat, ces objectifs dépassent largement les capacités du Département à réaliser (en ayant recours aux procédures utilisées jusqu'à présent) dans le délai et les coûts impartis un programme aussi ambitieux.

C'est pourquoi le Département a envisagé de recourir au Contrat de partenariat pour réaliser 12 de ces opérations :

- 3 reconstructions de collège sur un nouveau site : Maurice Thorez à Stains, Jean-Baptiste Corot au Raincy, Anatole France aux Pavillons sous Bois,
- 4 rénovations ou reconstructions de collège sur le même site Pierre Curie à Bondy, Jean Jaurès à Villepinte, Louise Michel à Clichy-sous-Bois, Jean Moulin à Aubervilliers,
- 5 nouveaux collèges : Blanc Mesnil, Saint-Denis/Saint-Ouen, Aulnay sous Bois, Montreuil/Bagnolet et le collège international à Noisy-le-Grand.

Le montant total du coût d'investissement de ces 12 opérations est estimé à 350 M€. Le Département a sollicité les communes concernées, qui ont répondu favorablement par l'apport des emprises foncières nécessaires.

L'objectif est de livrer ces 12 collèges pour la rentrée 2014 ou au plus tard celle de 2015.

Le périmètre retenu comprend la conception, le financement (partiel), les travaux, la maintenance et l'entretien. L'hypothèse d'une externalisation des prestations d'exploitation techniques courantes et de la restauration, actuellement réalisées en interne, a été écartée.

La destruction préalable des collèges existants sera effectuée par le Département.

Le projet a été scindé en trois ensembles distincts de taille équivalente (quatre établissements chacun); qui feront chacun l'objet d'un contrat. Le département justifie ce choix de la façon suivante :

- Le découpage en plusieurs contrats offre la possibilité de diversifier les partenaires privés ;
- le département souhaite favoriser la diversité architecturale (à cet égard il prévoit de demander que les candidats sollicitent un architecte différent pour chaque collège, soit quatre architectes par contrat) ; un contrat unique présente un risque de « monotypie » ;
- un dialogue compétitif portant sur 12 établissements distincts poserait des problèmes de rigidité et d'organisation considérables.

Observations de la MAPPP

La MAPPP observe que le Département a cherché à tirer le meilleur parti du recours éventuel au contrat de partenariat en définissant des ensembles de taille optimale. Cependant le caractère strictement bâtimentaire (conception-construction-maintenance) des périmètres retenus limite, comme le rapport le fera apparaître, les gains que l'on peut attendre du recours au CP. La motivation du choix des sites inclus dans ces ensembles (par opposition à ceux qui sont destinés à être réalisés en maîtrise d'ouvrage publique) n'est pas explicite.

CB

1.3. L'objet de l'opération

1.3.1 Périmètre physique

La 2ème tranche du projet consiste à construire :

- La reconstruction sur site du collège Jean-Jaurès à Villepinte, d'une capacité de 600 élèves à laquelle s'ajoute une unité SEGPA de 64 élèves, ainsi que la construction d'un gymnase et d'une cuisine centrale
- La reconstruction sur un nouveau site du collège Maurice Thorez à Stains, d'une capacité de 700 élèves, incluant une aire d'athlétisme extérieure
- Un nouveau collège (Anatole France) d'une capacité de 700 élèves à Pavillon sous bois qui comprendra une cuisine centrale et un gymnase.
- Un nouveau collège à Montreuil d'une capacité de 600 élèves comprenant un gymnase et une cuisine centrale..

Les collèges présentent les caractéristiques communes suivantes, en termes d'unités fonctionnelles :

- le pôle collège ouvert (sur le quartier) avec les pôles culturel, sportif et la salle polyvalente ;
- le pôle « vie du collège » avec les unités suivantes : centre de documentation et d'information, vie scolaire, locaux médico-sociaux ;
- le pôle encadrement pédagogique et gestion, avec les locaux d'administration, des enseignants, le service entretien, le pôle convivialité commun ;
- le pôle enseignement avec les pôles enseignement général et enseignement scientifique ;
- le pôle restauration ;
- les espaces d'accueil ;
- les espaces extérieurs ;
- les logements de fonction.

Chacun des collèges présente les caractéristiques propres suivantes :

Collège Jean-Jaurès à Villepinte :

La surface de la parcelle est de 20 000 m² environ, ce qui permettra un phasage et le maintien en fonctionnement du collège pendant les travaux.

Le projet prévoit une surface hors œuvre nette de 10 758 m² dont 615 m² pour les logements de fonction, 1250 m² pour la cuisine centrale, 1 268 m² pour le gymnase et 7 625 m² pour les locaux d'enseignement. Les études de sols réalisées ont montré la nécessité de prévoir des fondations profondes (pieux) pour la construction des nouveaux bâtiments.

Le montant des travaux hors taxe avant prise en compte des surcoûts éventuels pour fondations spéciales et dépollution de sols se décompose de la façon suivante :

En K€ 2011

Logements	1 168
Gymnase	2 409
cuisine	2 375
Enseignement	14 488
Total	20 441

Collège Maurice Thorez à Stains :

Il s'agit d'une reconstruction sur un nouveau site d'un collège particulièrement vétuste et inadapté. La capacité est de 700 élèves avec une aire d'athlétisme extérieure, sur un terrain de 8 800 m². Le projet prévoit une surface hors œuvre nette de 6 323 m² se décomposant de la façon suivante :

- Collège : 6 323 m²
- Logements : 638 m²

Les études de sols réalisées ont montré la nécessité de prévoir des fondations semi-profondes pour la construction des nouveaux bâtiments.

Le montant des travaux hors taxe avant prise en compte des surcoûts éventuels pour fondations spéciales et dépollution de sols se décompose de la façon suivante :

En K€ 2011 HT

Logements	1 212
Enseignement	12 013
Total	13 225

Collège Anatole France à Pavillons sous bois

Il s'agit d'une construction neuve avec la création d'un collège de 700 élèves avec cuisine centrale (pour 2 500 rationnaires). Le terrain d'une superficie de 10 950 m² est facile à aménager.

Le projet prévoit une surface hors œuvre nette de 8 317 m² se décomposant de la façon suivante :

- Collège : 6 314 m²
- Gymnase : 1380 m²
- Logements : 623 m²

La surface de la cuisine n'est pas indiquée par le rapport.

Les études de sols réalisées ont montré la nécessité de prévoir des fondations profondes pour la construction des nouveaux bâtiments.

Le montant des travaux hors taxe avant prise en compte des surcoûts éventuels pour fondations spéciales et dépollution de sols se décompose de la façon suivante :

En K€ 2011 HT

Logements	1 183
Enseignement et cuisine	11 996
Gymnase	2 622
Total	15 801

Collège de Montreuil

Le projet sera réalisé sur deux parcelles réunifiées d'une superficie de 9 576 m². et prévoit une surface hors œuvre nette de 8 729 m² dont 5 558 m² pour le collège, 1 440 m² pour le Gymnase, 1 196 m² pour la cuisine centrale et 535 m² pour les logements de fonction.

Le montant des travaux hors taxe avant prise en compte des surcoûts éventuels pour fondations spéciales et dépollution de sols se décompose de la façon suivante :

En K€ 2011 HT

Logements	1 016
Enseignement	10 560
Cuisine centrale	2 272
Gymnase	2 736
Total	16 584

CM

Parmi les caractéristiques communes à ces projets, le rapport insiste sur :

- l'adaptation des bâtiments aux nouveaux enjeux éducatifs, qui se traduit par l'augmentation des espaces dédiés au hors temps scolaire, aux espaces numériques de travail, à la communauté éducative (salles de réunion).
- L'adaptation des espaces sportifs aux besoins du territoire considéré.
- L'objectif BBC (bâtiments basse consommation) pour tous les bâtiments en application du plan énergie-climat adopté par l'assemblée départementale.
- Le respect des normes d'accessibilité aux handicapés.
- La création d'un cadre de vie propice à la protection, la sérénité et la réussite des élèves.
- Une conception des locaux et des équipements intégrant la prévention des risques et l'ergonomie des conditions de travail pour tous les personnels impliqués.

1.3.2 Périmètre fonctionnel

Comme indiqué plus haut, le Département ne souhaite pas externaliser les prestations de maintenance courante et d'exploitation actuellement réalisées par des agents relevant de la collectivité (10 agents techniques en moyenne par collège). Sont donc exclues du périmètre de la comparaison les dépenses :

- d'entretien technique des bâtiments de premier niveau (relampage, petites réparations, etc.), soit le niveau 1 de la norme X 60-010 ;
- d'entretien des espaces verts,
- de gardiennage,
- de nettoyage,
- liées à la restauration des élèves ou à la préparation des salles,
- d'exploitation du gymnase pour la partie qui excède la simple maintenance bâimentaire.

Seront incluses dans la comparaison :

- les dépenses de GER (gros entretien et réparations) – niveaux 4 et 5 de la norme;
- les dépenses de maintenance des équipements techniques et du second oeuvre (niveaux 2 et 3 de la norme) ;
- les dépenses de fluides, bien qu'elles ne soient pas incluses dans le périmètre du contrat envisagé, parce qu'elles différeront suivant les schémas envisagés après prise en compte des risques propres à chaque schéma.

Observations de la MAPPP

La MAPPP prend acte du choix effectué pour le périmètre, et note avec intérêt la démarche relative aux dépenses de fluides, dont l'inclusion dans le périmètre de la comparaison est justifiée au vu des les approches différentes permises par les schémas.

2. ANALYSE JURIDIQUE

2.1. Rappel des textes

L'article L.1414-2 du CGCT 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

2.2.1 Urgence

Le rapport s'appuie sur la décision récente du Conseil d'Etat (CE, 23 juillet 2010, *Syndicat national des entreprises du second œuvre du bâtiment*, req. n° 326544) pour argumenter la légitimité du recours au critère de l'urgence par le CG 93.

En effet, le Conseil d'Etat a précisé à cette occasion la portée de cette condition, appliquée à un contrat de partenariat pour la construction de collèges.

Il a jugé qu'il ressort de l'article L. 1414-2, « que, sous réserve qu'elle résulte objectivement, dans un secteur ou une zone géographique déterminés, de la nécessité de rattraper un retard particulièrement grave, préjudiciable à l'intérêt général, affectant la réalisation d'équipements collectifs ou l'exercice d'une mission de service public, quelles qu'en soient les causes, l'urgence qui s'attache à la réalisation du projet envisagé est au nombre des motifs d'intérêt général pouvant justifier la passation d'un contrat de partenariat ».

Il a ajouté « qu'il n'incombait pas à la cour administrative d'appel de vérifier la circonstance, qui serait sans incidence sur la légalité du recours au contrat de partenariat, que le retard constaté aurait été imputable au département, ni, dès lors, de répondre au moyen tiré de cette circonstance ».

Les arguments (très résumés ici) mis en avant par le rapport sont en rapport avec la poussée démographique (évoquée en 1.1 « le besoin ») et s'appliquent tant au programme dans son ensemble qu'à des opérations particulières :

Saint-Ouen et Saint-Denis sont les villes les plus affectées par ce phénomène, si bien que dès 2013, un grave déficit d'accueil pourrait être constaté. La construction du collège Jean-Jaurès à Villepinte répond à cette urgence.

Le collège de Stains est situé dans une zone difficile qui connaît une forte poussée démographique.

CB

Dans le bassin sud-ouest (couronne de Paris, de Pantin à Montreuil) le nombre de collégiens devrait augmenter dès maintenant et poursuivra sa progression à un rythme soutenu tout au long de la période. On attend plus de 1 000 élèves nouveaux entre 2008 et 2013. Montreuil est particulièrement concernée.

Dans le bassin centre, qui présente un dynamisme relativement fort, la pression est particulièrement forte à Pavillons-sous-Bois, dont le collège est vétuste et étriqué.

Le rapport estime que cette urgence commande de réaliser simultanément plusieurs ouvrages importants, en l'espace de cinq ans.

Il remarque également que le Département doit s'inscrire dans l'orientation stratégique, retenue au niveau national, qui veut que le nombre d'élèves par établissements publics locaux d'enseignement diminue ; il est donc indispensable de construire rapidement de nouveaux collèges pour faire passer la capacité d'accueil de 1000 à 700 au plus.

Enfin, il souligne que le Département ne dispose pas d'une capacité d'accueil « temporaire » qui pourrait absorber pour un temps le nombre croissant d'élèves : contrairement à ce qui peut parfois advenir dans d'autres départements, il n'est pas possible d'envisager de solliciter des « collèges de secours » en préfabriqués parce qu'il n'y a pas de terrains libres pour les y installer.

Le rapport estime que le projet entend bien rattraper un retard particulièrement grave, préjudiciable à l'intérêt général, qui risque d'affecter le bon fonctionnement du service public de l'éducation. Le Département attache à cet égard une importance particulière à disposer des nouveaux collèges pour la rentrée scolaire 2014.

Le rapport estime que cette exigence est un facteur de complexité du projet.

2.2.2 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 ». Cette complexité doit revêtir un caractère objectif, toutefois les capacités propres de la collectivité entrent également en ligne de compte pour l'apprécier de façon relative.

Le rapport présente les arguments de nature technique, juridique et financière qui, pris séparément ou de façon plus globale, justifient le recours au critère de complexité.

Ces arguments se déclinent relativement à l'envergure du projet, aux contraintes de calendrier et aux exigences particulières liées aux ouvrages.

a) L'envergure du projet

Sur le plan technique :

L'ampleur du programme lancé par le département implique dans tous les cas de figure la mise en oeuvre de ressources humaines importantes et expérimentées. Cependant, ce besoin sera très supérieur au cas où le département assurerait la maîtrise d'ouvrage. Les moyens du bureau de la maîtrise d'ouvrage au sein de la direction de l'éducation seraient en mesure à l'heure actuelle d'engager annuellement deux opérations de construction ou de rénovation lourde de collèges, en sus de ses autres tâches (travaux de modernisation et d'entretien du parc). La charge de travail envisagée par le projet est huit fois supérieure. Le Département ne saurait, sauf à recourir ponctuellement à des recrutements massifs, avec les aléas associés, faire face seul à une telle charge. Le recours à une maîtrise d'ouvrage déléguée, s'il allègerait sans doute la charge du Département, ajouterait dans une certaine mesure à la complexité du projet (en imposant une mise en concurrence supplémentaire) sans garantir, comme l'expérience le montre, un gain quelconque sur les délais ultérieurs.

La contrainte d'allotissement imposée par le code des marchés aurait pour corollaire la réalisation du projet global sous la forme de 21 opérations distinctes, comportant un nombre extrêmement élevé de réunion des organes délibérants en un temps très court (21 fois à deux reprises les jurys de concours, 21 fois à deux reprises la commission d'appel d'offres pour les marchés de travaux).

Le département s'estime dans l'incapacité de mener de front plusieurs dizaines de procédures, de suivre leur exécution et leur coordination en respectant l'objectif de livraison des quatre collèges concernés pour la rentrée 2014.

Sur le plan juridique :

La multiplicité des relations contractuelles, des risques d'infirmité ou de contentieux est évoquée.

Sur le plan financier :

Le rapport évoque la nécessité d'optimiser les modalités de mobilisation de la capacité d'emprunt du Département.

b) Le calendrier

Les contraintes de calendrier ont été exposées plus haut; elles conduisent à envisager une réalisation permettant aux collèges d'être opérationnels à la rentrée scolaire 2014.

Ce délai très court est mis en regard du retour d'expérience du Département : il lui fallait plus de quatre ans pour réaliser (hors programmation) un collège dans la période 2004-2008, et cette durée n'a fait que s'accroître : les derniers exemples (2007-2010) font apparaître une durée de réalisation de près de 6 ans (11 ans programmation incluse !) et ce, qu'il soit ou non fait appel à une maîtrise d'ouvrage déléguée. Le rapport attribue cette aggravation des délais pour partie aux contraintes de plus en plus fortes de l'allotissement, ainsi qu'au nombre très élevé (une centaine parfois) de candidats aux marchés de maîtrise d'oeuvre.

Sachant que dans le même temps que les quatre collèges concernés par le rapport, 17 autres doivent être réalisés avec les mêmes objectifs de délai, il s'agit là d'un facteur de complexité qui nécessite de mettre en oeuvre la procédure la mieux adaptée.

En ce sens, l'urgence apparaît comme un facteur de complexité.

c) les caractéristiques des ouvrages et des équipements

Le Département ne veut en aucun cas que les contraintes de calendrier évoquées ci-dessus aboutissent à sacrifier la qualité des bâtiments et en particulier un certain nombre de caractéristiques :

- évolutivité et flexibilité pour s'adapter aux changements éducatifs (effectifs par classe, informatisation...)
- accueil des handicapés
- gestion de la contradiction entre sûreté accrue et ouverture vers l'extérieur
- conformité aux exigences de développement durable, en particulier aux normes BBC.

d) autres éléments de complexité

Le rapport évoque enfin d'autres éléments :

- disparité des sites concernés, ceux-ci présentant la plupart du temps des contraintes importantes : exigüité, sous-sol complexe, dépollution à réaliser.
- Construction en site occupé sur un site accueillant un collège destiné à la démolition (cas de Villepinte) qui entraîne opérations à « tiroirs » et nuisances à gérer.
- Multiplicité des acteurs : si le Département est propriétaire, il doit s'assurer la collaboration des utilisateurs, en l'occurrence les Etablissements publics locaux d'enseignement, et des communes sur le territoire desquelles seront construits les collèges et qui délivreront les permis de construire.

CB

Enfin, l'exigence de diversité architecturale déjà évoquée est un facteur de complexité que le Département s'est volontairement imposé.

Les conclusions du rapport sont les suivantes :

Le projet présente manifestement un caractère complexe. Le recours au contrat de partenariat est donc justifié.

Et parce qu'il porte un projet complexe, celui-ci peut dès lors être passé, au choix, selon la procédure d'appel d'offres, mais aussi selon la procédure du dialogue compétitif.

Compte tenu de l'urgence qui caractérise le projet, la procédure de l'appel d'offres peut sembler à première vue plus opportune, parce que celle-ci peut être mise en oeuvre dans des délais plus courts que ne le sont ceux du dialogue compétitif.

Cette solution, logique en apparence, doit toutefois être écartée : la complexité du projet ne peut être levée efficacement par le Département que par la voie d'une procédure de dialogue compétitif, cette procédure, seule, permettant de déterminer et de solliciter des solutions originales et optimales pour réaliser le projet.

En définitive, il apparaît plus opportun de renoncer à gagner quelques mois au titre de la procédure retenue pour pouvoir tirer tout le bénéfice apporté par la procédure du dialogue compétitif.

Le rapport fait observer que le recours à un contrat de partenariat, même s'il est conclu à l'issue d'une procédure de dialogue compétitif, permettra d'obtenir la réception effective des collèges plus rapidement qu'elle ne le permettrait par la voie d'une procédure d'appel d'offres, sous maîtrise d'ouvrage publique (cf infra, calendriers avant et après prise en compte des risques).

Dans un souci d'efficacité, le Département souhaite donc choisir la procédure du dialogue compétitif pour la passation du contrat de partenariat, et ce au titre de la complexité du projet qu'il renferme.

La conclusion du chapitre du rapport consacré à l'éligibilité du projet au contrat de partenariat résume l'argumentaire :

« En définitive, par rapport à une procédure sous maîtrise d'ouvrage publique, la passation d'un contrat de partenariat par la voie d'un dialogue compétitif permet de répondre plus rapidement à l'urgence qui entoure la réalisation d'un projet complexe ».

Observations de la MAPP

La MAPP considère comme valide l'argumentaire du Département, qui aboutit à démontrer simultanément, avec des arguments solides dans les deux cas, l'urgence et la complexité du projet tout en estimant que la procédure de dialogue compétitif, manifestement bien adaptée aux exigences techniques du projet, peut dans ces conditions être retenue dans la mesure où « la complexité découle pour partie de l'urgence » et où le gain de temps obtenu en contrat de partenariat reste significatif. Les modifications apportées à la procédure relative à ce dernier par la loi du 28 juillet 2008 vont dans ce sens, puisqu'elles laissent désormais la liberté de choix de la procédure, quel que soit le ou les critères retenus pour justifier le recours au contrat de partenariat.

2.2.3 L'efficacité

Le rapport souhaite enfin s'appuyer sur le critère de l'efficacité, dans la mesure où l'analyse comparative (analysée ci-dessous) apporte la preuve (tout particulièrement après prise en compte des risques) que le contrat de partenariat :

- assure une maîtrise des coûts et un respect des délais plus certains, alors que ceux-ci sont en tout état de cause inférieurs à ceux d'une procédure classique tels qu'ils ressortent de l'expérience récente du Département ;

- permet par la vision globale des coûts un meilleur pilotage et une meilleure maîtrise par le Département ;

- comporte une garantie d'engagements contractuels du partenaire privé sur des objectifs de qualité et de performance.

En ce sens, le projet répond aux exigences de l'article L 1414-2 du CGCT, rédigé dans les termes suivants :

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

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 ».

Observations de la MAPPP

C'est donc, de façon originale mais convaincante, que le Département entend s'appuyer simultanément sur les trois critères évoqués par l'ordonnance. La Mission d'appui valide en conséquence le choix simultané de l'urgence, de la complexité et de l'efficacité 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

3.1.1 Schémas écartés

Le rapport d'évaluation préalable passe tout d'abord en revue plusieurs montages contractuels pour les écarter :

- La délégation de service public : en effet, l'objet du projet ne porte pas sur le transfert d'une activité de service public (impossible en l'occurrence), le risque d'exploitation n'est pas transféré et la rémunération de l'opérateur privé n'est pas tirée substantiellement des recettes d'exploitation.
- La concession de travaux : le rapport l'écarte pour des raisons semblables (pas de droit d'exploiter).
- le BEA (Bail emphytéotique administratif) assorti d'une convention de mise à disposition, qui aurait pu constituer une solution, d'autant plus que les prestations d'exploitation proprement dites sont exclues du champ du projet. Cependant le contrat de partenariat est un montage de nature a priori proche mais mieux encadré juridiquement et plus adapté à un projet complexe. 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 apparaît comme un handicap rédhibitoire aux yeux du Département.
- l'AOT/LOA, (Autorisation d'occupation temporaire du domaine public assortie d'une location avec option d'achat) écartée pour les mêmes motifs que le BEA dont elle est juridiquement proche et écartée pour les mêmes motifs (non-éligibilité au FCTVA en particulier).

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

CS

3.1.1 Maîtrise d'ouvrage publique (MOP)

Le rapport considère qu'il convient de retenir comme schéma de base de l'évaluation comparative une réalisation au moyen d'un marché public de maîtrise d'œuvre associé à un ou plusieurs marchés publics de travaux et de fournitures. C'est la procédure utilisée jusqu'à présent par le département et qui continuera à l'être pour une partie du programme des collèges (9 sur 21). Le Département estime que pour le projet considéré, environ 50 marchés devront être passés, au travers de mises en concurrence successives, ce qui constitue une lourdeur de procédure indéniable.

C'est ce qui a conduit le rapport à examiner la faisabilité de marchés de conception-réalisation, au sens de l'article 37 du Code des marchés publics (CMP).

Ce schéma nécessite, aux termes de l'article 37, que « des motifs d'ordre technique rendent nécessaire l'association de l'entrepreneur aux études de l'ouvrage » et réservent celui-ci principalement à des activités de « process » ou encore à des opérations dont les dimensions ou les caractéristiques technique sont exceptionnelles. Le Conseil d'Etat retient une interprétation stricte de ces conditions. Par ailleurs le marché de conception-réalisation ne permet pas d'intégrer la maintenance. Ce schéma a donc été écarté à juste titre.

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.

Dans la suite de l'analyse, le terme « schéma MOP » désignera la réalisation du projet en maîtrise d'ouvrage publique avec marchés séparés et le terme schéma « schéma CP » désignera la réalisation, à périmètre identique, du projet en contrat de partenariat ».

Observations de la MAPP

Compte tenu de ce qui précède, la MAPP valide, pour l'évaluation comparative, une comparaison entre un schéma basé sur le recours à des marchés publics comprenant des marchés de maîtrise d'œuvre (un par collège), des marchés de travaux et des marchés de maintenance ("Schéma MOP") et un schéma reposant sur un contrat de partenariat ("Schéma CP").

3.2 Périmètre du contrat de partenariat envisagé

Le périmètre physique incluant les quatre collèges, des équipements sportifs et des cuisines centrales sur trois sites a été décrit en détail au 1.3.1.

Le titulaire du CP sera chargé de la construction des bâtiments et de l'aménagement des 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 la maintenance de niveau 2 et 3. La maintenance de premier niveau et l'entretien courant seront assurés en régie.

Aucune recette de valorisation n'est envisagée.

3.3 Durée

Les calendriers prévisionnels des deux schémas présentés ci-après ont été établis sur la base de l'expérience acquise sur d'autres opérations similaires et correspondent à un déroulement des procédures sans aléas majeurs.

L'approbation de l'évaluation préalable devant avoir lieu au cours du mois de février 2011, la date prévisionnelle de signature d'un contrat de partenariat est fixée au 1^{er} février 2012.

Pour le montage en maîtrise d'ouvrage publique, la procédure comprend la passation d'un marché de maîtrise d'œuvre, une phase de programmation détaillée, ainsi qu'une consultation des entreprises. La fin de la procédure de recrutement des entreprises en MOP est donc prévue au mois de février 2014. Cette date du 1^{er} février 2014 prend en compte une période d'études en MOP particulièrement longue mais justifiée par les retours d'expériences du Département sur des opérations batimentaires conduites ces dernières années.

Il s'agit là d'hypothèses avant prise en compte des risques.

3.3.1 Délais d'instruction du permis de construire et des travaux

Permis de construire :

Le délai d'instruction du permis est estimé à environ 6 mois. Cette démarche est réalisée en partie en temps masqué en procédure maîtrise d'ouvrage publique.

Durée des travaux et phasage :

La durée des travaux varie selon le collège visé et la nature des opérations à effectuer :

Villepinte : La durée de travaux escomptée est de 23 mois. Il s'agit d'une reconstruction en site occupé avec réalisation d'une cuisine et d'un gymnase ;

Stains : La durée de travaux escomptée est de 19 mois. Il s'agit d'une reconstruction hors site et de la construction d'une aire d'athlétisme extérieure ;

Pavillons sous Bois : La durée de travaux retenue est de 22 mois pour cette construction neuve + cuisine centrale ;

Montreuil : Les délais de construction estimés sont de 24 mois pour cette construction neuve avec gymnase et cuisine centrale.

En Contrat de Partenariat, les bâtiments seront tous livrés pour être opérationnels à la rentrée scolaire de septembre 2014. Dans le schéma MOP, une livraison ne peut être envisagée que pour la rentrée scolaire 2016 (dans le meilleur des cas, pour la rentrée 2015 pour le collège de Stains). ...

Ces prévisions n'intègrent pas les décalages qui résulteraient d'aléas, pris en compte ci-après.

3.3.2 Durée d'amortissement des collèges

En MOP comme en contrat de partenariat, les simulations financières ont été établies sur la base d'une durée d'amortissement des collèges de 20 ans. Plus précisément, la durée de 20 ans est entendue à partir de la mise à disposition définitive du dernier collège livré. La fin de cette période correspond au troisième trimestre 2034 dans le cadre du schéma CP, au premier trimestre 2036 dans le schéma MOP.

L'avis de publicité pourra indiquer une fourchette plutôt qu'une durée fixe et la question de la recherche de la durée optimale pourra constituer l'un des sujets du dialogue compétitif.

3.3.3 Synthèse des calendriers en MOP et Contrat de Partenariat

Les tableaux infra rappellent les délais globaux des procédures retenus dans les schémas MOP et CP. Les durées de travaux différentes pour les collèges constituent l'unique distinction entre les quatre collèges du contrat concerné par la présente étude d'évaluation préalable.

CS

Schéma MOP

Solution MOP Stains			
	Mois (arrondi)	Date début	Date fin
(1) Avant études			
dont concours de maîtrise d'œuvre (esquisse +)	16	01-janv.-11	01-mai-12
(2) Etudes - yc AO entreprises	16		
APS, APD, PRO-DCE (dont obtention PC)	21	01-mai-12	01-févr.-14
Appel d'offres entreprises	15		
(3) Travaux	6		
<i>Sol: une durée de livraison de l'ouvrage de 4 ans</i>			
(4) Exploitation, maintenance	19	01-févr.-14	01-sept.-15
<i>0 mois</i>			
	240	01-sept.-15	01-sept.-35

Solution MOP Villepinte			
	Mois	Date début	Date fin
(1) Avant études			
dont concours de maîtrise d'œuvre (esquisse +)	16	01-janv.-11	01-mai-12
(2) Etudes - yc AO entreprises	16		
APS, APD, PRO-DCE (dont obtention PC)	21	01-mai-12	01-févr.-14
Appel d'offres entreprises	15		
(3) Travaux	6		
<i>Sol: une durée de livraison de l'ouvrage de 4 ans</i>			
(4) Exploitation, maintenance	23	01-févr.-14	01-janv.-16
<i>0 mois</i>			
	240	01-janv.-16	01-janv.-36

Solution MOP Pavillons Sous Bois			
	Mois	Date début	Date fin
(1) Avant études			
dont concours de maîtrise d'œuvre (esquisse +)	16	01-janv.-11	01-mai-12
(2) Etudes - yc AO entreprises	16		
APS, APD, PRO-DCE (dont obtention PC)	21	01-mai-12	01-févr.-14
Appel d'offres entreprises	15		
(3) Travaux	6		
<i>Sol: une durée de livraison de l'ouvrage de 4 ans</i>			
(4) Exploitation, maintenance	22	01-févr.-14	01-déc.-15
<i>12 mois</i>			
	240	01-déc.-15	01-déc.-35

Solution MOP Montreuil Bagnolet			
	Mois	Date début	Date fin
(1) Avant études			
dont concours de maîtrise d'œuvre (esquisse +)	16	01-janv.-11	01-mai-12
(2) Etudes - yc AO entreprises	16		
APS, APD, PRO-DCE (dont obtention PC)	21	01-mai-12	01-févr.-14
Appel d'offres entreprises	15		
(3) Travaux	6		
<i>Sol: une durée de livraison de l'ouvrage de 4 ans</i>			
(4) Exploitation, maintenance	24	01-févr.-14	01-févr.-16
<i>1 mois</i>			
	240	01-févr.-16	01-févr.-36

CB

Schéma CP

Solution PPP Stains	Mois	Date début	Date fin
(1) Avant dialogue	4	01-janv.-11	01-mai-11
(2) Dialogue - yc mise au point contrat	9	01-mai-11	01-févr.-12
Dialogue compétitif (1 tour)	6		
Offres finales et mise au point	3		
(3) Etudes / PC / travaux	25	01-févr.-12	01-mars-14
Etudes et PC	6		
Travaux	19		
<i>Somme durée de livraison de l'ouvrage de</i>			
(4) Exploitation, maintenance	240	01-mars-14	01-mars-34

Solution PPP Villepinte	Mois	Date début	Date fin
(1) Avant dialogue	4	01-janv.-11	01-mai-11
(2) Dialogue - yc mise au point contrat	9	01-mai-11	01-févr.-12
Dialogue compétitif (1 tour)	6		
Offres finales et mise au point	3		
(3) Etudes / PC / travaux	29	01-févr.-12	01-juil.-14
Etudes et PC	6		
Travaux	23		
<i>Somme durée de livraison de l'ouvrage de</i>			
(4) Exploitation, maintenance	240	01-juil.-14	01-juil.-34

Solution PPP Pavillons Sous Bois	Mois	Date début	Date fin
(1) Avant dialogue	4	01-janv.-11	01-mai-11
(2) Dialogue - yc mise au point du contrat	9	01-mai-11	01-févr.-12
Dialogue compétitif (1 tour)	6		
Offres finales et mise au point	3		
(3) Etudes / PC / travaux	28	01-févr.-12	01-juin-14
Etudes et PC	6		
Travaux	22		
<i>Somme durée de livraison de l'ouvrage de</i>			
(4) Exploitation, maintenance	240	01-juin-14	01-juin-34

Solution PPP Montreuil Bagnolet	Mois	Date début	Date fin
(1) Avant dialogue	4	01-janv.-11	01-mai-11
(2) Dialogue - yc mise au point contrat	9	01-mai-11	01-févr.-12
Dialogue compétitif (1 tour)	6		
Offres finales et mise au point	3		
(3) Etudes / PC / travaux	30	01-févr.-12	01-août-14
Etudes et PC	6		
Travaux	24		
<i>Somme durée de livraison de l'ouvrage de</i>			
(4) Exploitation, maintenance	240	01-août-14	01-août-34

CB

La durée totale en contrat de partenariat serait donc de 20 ans + une période de 30 mois correspondant à la durée d'instruction du PC et des travaux pour le dernier collège livré (Montreuil) soit une durée globale de 22 ans et 6 mois.

Observations de la MAPPP

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 dans le schéma CP, il est prévu de recourir à un dialogue compétitif à un tour, d'une durée totale de 9 mois. Cette hypothèse est ambitieuse, car le retour d'expérience de la Mission d'appui dans le domaine bâtimentaire montre que la durée moyenne effective de passation d'un CP en dialogue compétitif est de 16,3 mois, à partir de l'AAPC.

Les délais de procédure dans le schéma MOP paraissent exceptionnellement longs ; cependant, étant fondés sur le retour d'expérience du Département, il convient de les accepter.

La durée des travaux stricto sensu dans les deux schémas est par contre identique, ce qui est une hypothèse acceptable avant prise en compte des risques.

Les écarts de délais sont cependant suffisants (au moins pour les trois derniers collèges) pour accréditer le gain d'une rentrée scolaire dans le cadre du schéma CP, et ce avant prise en compte des risques.

Les durées d'exploitation ont été correctement alignées pour éviter tout biais dans la comparaison entre les schémas.

3.4.1 Coûts de réalisation – montant à financer

L'ensemble des coûts dont la somme aboutit au « montant à financer » c'est-à-dire à l'assiette du financement long terme mobilisé à l'issue des travaux est résumé dans le tableau suivant (les coûts propres à chacun des collèges ont été agglomérés). Y sont ajoutés les coûts ponctuels n'entrant pas dans cette assiette, pour obtenir une vue d'ensemble des coûts non récurrents (maintenance et exploitation) :

Valeur janvier 2011, avant valorisation des risques

K€ HT	MOP	CP
Coût des travaux		
Honoraires	71 277	71 277
Maîtrise d'œuvre	11 262	8 054
OPC	8 197	5 702
Contrôle Technique	1 069	713
Coordination SSI	1 069	713
Coordination SPS	214	214
	713	713
Frais de CPI	0	4 277
Assurances et garanties	2 138	2 138
Total investissement HT	84 678	85 746
Total investissement TTC	101 472	102 759

CB

Charges annexes	2 460	3 310
Frais financiers intercalaires	1 191	1 515
Coût de portage de la TVA	152	66
Commission de montage	466	943
Commission de non-utilisation	651	786
Total Montant à financer brut	87 138	89 057
Total Montant à financer TTC	103 315	105 444
Etudes de sol et sondages	846	857
Coût des APP (CP) ou du mandataire (MOP)	4 234	857
Indemnités à verser aux candidats	1 524	900
Coûts interne au CG pour le suivi des opérations	1 693	857
éventuels impôts et taxes en phase de construction	Négligeable et non discriminant	
TOTAL MAF brut + Coûts ponctuels HT	95 436	92 529
TOTAL MAF brut + Coûts ponctuels TTC	112 909	109 429

Montant à financer brut (avant risques, avant subventions et participation du CG93)

Source : rapport d'évaluation préalable.

- Coûts des travaux : considérés comme identiques dans les deux schémas à ce stade (avant prise en compte des risques) ces coûts ont été estimés lors des études de faisabilité et validés par les services du département. Ils intègrent les exigences de la réglementation thermique 2012.

- Honoraires de maîtrise d'œuvre : ils sont évalués à 15,8 % du montant des travaux dans le schéma MOP, et à 11,3 % dans le schéma CP (ce pourcentage inférieur est lié au fait que dans le schéma CP, le rôle de coordination du maître d'œuvre est moindre ; il est corroboré par les retours d'expérience de nombreux dialogues compétitifs).

- Assurances (Dommage ouvrages...) et garanties : estimées dans les deux schémas à 3 % du coût des travaux.

- Frais de promotion immobilière (CPI – contrat de promotion immobilière) : le schéma CP comporte le plus souvent un CPI : il s'agit d'un mandat donné à un coordinateur par le titulaire privé du CP, confiant à celui-ci la responsabilité d'ensemble de la réalisation et lui transférant ainsi les risques.

- Charges annexes : elles sont constituées par les frais de préfinancement pendant la phase de travaux (détaillés infra), inférieures dans le schéma MOP car ressortissant d'emprunts mobilisés par une personne publique.

Tous ces coûts sont considérés comme consolidés à chaque livraison pour former un montant global financé à long terme (unique dans le schéma CP, fait d'emprunts échelonnés dans le schéma MOP).

S'ajoute à ce montant à financer des coûts ponctuels pris en charge directement par le Département. Ils représentent 9,8 % du montant d'investissement dans le schéma MOP contre 4 % dans le schéma CP. Le montant des indemnités versées aux candidats est ainsi évalué globalement à 1,8 % du coût d'investissement HT dans le schéma MOP (indemnités de concours d'architecture) et à 1 % en CP.

Observations de la MAPPP

Les hypothèses de coûts sont correctement étayées. On note cependant l'absence de poste « provision pour aléas » dans le schéma MOP ; cette provision qui recouvre les incertitudes sur les prix et les aléas courants de chantier est en effet à distinguer du chiffrage des risques proprement dit ; cette inclusion serait d'autant plus justifiée qu'elle trouve sa contrepartie partielle dans le poste CPI inclus dans le chiffrage du schéma CP. L'écart important dans le niveau des indemnités retenu s'explique sans doute par le nombre important de candidats à indemniser dans le cadre d'un concours d'architecture en MOP ; il est cependant globalement injustifié au regard de l'investissement des candidats dans un dialogue compétitif. Par contre l'écart entre les coûts internes de procédure apparaît mieux justifié.

CS

3.4.2 Coûts de maintenance et de gestion

Les coûts pris en compte (qui n'intègrent pas les prestations d'exploitation ni la maintenance de premier niveau, mais qui intègrent pour les besoins de la comparaison les coûts des fluides, même si ceux-ci ne sont pas à la charge du partenaire privé dans le schéma CP) sont les suivants :

	Surface mètres SHON	en carrés	Coût € HT par mètre SHON	Dépenses annuelles en K€ HT valeur 2011 (avant valorisation des risques)
GER	34 764		21 €	730 K€
Maintenance	34 764		15 €	521 K€
Fluides	34 764		7 €	243 K€
Gestion				100K€ (MOP) / 300K€(CP)
Total				1 594 K€ (MOP) / 1 794 K€ (CP)

Hors coûts de gestion, les coûts sont considérés comme identiques dans les deux schémas, avant prise en compte des risques.

Pour le GER, le montant total des travaux sur 20 ans (indexé) a été estimé à 20 % du coût de réalisation des ouvrages, ce qui se traduit par un ratio annuel de 1% (en moyenne).

Les coûts de gestion ont été estimés de façon prudente dans le schéma CP ; ils sont en effet relativement élevés dans le cas du recours à une société projet. Les coûts de gestion en MOP sont des coûts internes.

Observations de la MAPPP

Les hypothèses de coûts sont correctement étayées. Le rapport n'a pas pris en compte à ce stade un éventuel arbitrage dans le cadre du dialogue compétitif entre les économies de maintenance et d'exploitation et surcoût de construction, ce que l'exigence de bâtiments BBC aurait pu justifier et que la prise en compte des consommations de fluides dans la comparaison permet, en amont même de la valorisation des risques.

3.4.3 Indexation des coûts

Les hypothèses d'indexation suivantes ont été retenues :

Coûts de construction : 3 %

Coûts de maintenance (hors GER) et fluides : 2 %

GER : 3 %

Observations de la MAPPP

Ces hypothèses sont conformes aux tendances observées actuellement, mais sont sujettes naturellement à caution s'agissant en particulier de l'indexation des coûts de l'énergie, pour laquelle une hypothèse plus dynamique aurait pu être prise.

3.4.4 Aspects fiscaux

Le rapport remarque que l'article 1414-2 du CGCT prévoit que l'analyse comparative doit s'effectuer sur une base hors taxes, mais qu'il convient d'éclairer le Département sur les incidences fiscales dans les deux schémas pour lui permettre d'établir une prévision budgétaire.

TVA

Dans le schéma MOP, les dépenses du département sont soumises à la TVA, mais celui-ci est autorisé à récupérer la TVA relative à l'investissement via le FCTVA. Le délai de récupération retenu par le rapport est de deux ans suivant la réalisation de l'investissement, conformément à la pratique courante.

Le portage de la TVA est considéré comme effectué intégralement à court terme, sur la fraction nette du remboursement FCTVA.

Dans le schéma CP, le partenaire privé récupère la TVA qui grève ses dépenses d'investissement par la voie fiscale dans un délai de trois mois en moyenne. Le portage de la TVA s'effectue sur cette base pendant la période de construction. Le montant à financer à long terme est donc un montant HT. Le loyer payé par la personne publique est cependant grevé de la TVA, et seule la composante relative au principal fait l'objet d'une récupération « au fil de l'eau » via le FCTVA.

L'éligibilité au FCTVA suppose bien entendu dans les deux cas que les ouvrages construits soient intégrés dans le patrimoine du Département.

Observations de la MAPPP

Pour déterminer les montants à financer dans les deux schémas, le rapport considère que l'impact de la TVA (et de son remboursement) est 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)

Cette méthode aboutit dans le schéma MOP à minorer le « montant à financer » : Le montant du remboursement du FCTVA est en effet soustrait au bout de 2 ans du montant TTC des coûts d'investissement, seul est alors intégré un coût de portage (calculé à partir du taux de financement à long terme de la personne publique). Ce mode de calcul avantage la MOP dans les comparaisons ultérieures et constitue un biais prudentiel supplémentaire.

Autres taxes.

Le rapport passe en revue les autres taxes auquel le projet sera soumis, dans chacun des schémas. Globalement, la neutralité fiscale est désormais établie entre les deux schémas : les taxes qui subsistent (la redevance d'archéologie préventive est la seule qui ait fait l'objet d'un chiffrage) sont considérées comme refacturées à l'euro l'euro par le partenaire privé dans le schéma CP.

Observations de la MAPPP

La prise en compte des aspects fiscaux, et particulièrement de la TVA permet de présenter simultanément au Département une comparaison conforme à l'ordonnance et une comparaison plus directement en rapport avec les implications des différents schémas sur le budget du Département.

3.4.5 Subventions et apport initial du Département

- Le rapport retient dans les simulations l'apport d'une subvention FEDER de 180 K€ HT pour chacun des collèges (correspondant en principe au surcoût lié au label BBC). Il prend pour hypothèse le reversement de ces subventions par le Département à la date de mise à disposition de chacun des collèges. S'agissant de subventions d'investissement, elles ne sont pas assujetties à la TVA.
- La reconstruction du collège Maurice Thorez à Stains est considérée comme une opération éligible au programme national de rénovation urbaine au titre de la mesure « fermeture des collèges les plus dégradés ». Le montant prévisible (d'ores et déjà réservé par l'ANRU) est de 3 M€.
- Le schéma CP prend en compte un apport financier important du Département à l'investissement, de façon à ce que la somme des financements publics (subventions + participation du Département) atteigne 49 % du montant à financer brut¹.

Cet apport est considéré comme refinancé par un emprunt de la collectivité (dans les mêmes conditions que dans le schéma MOP).

Le gain réalisé correspond :

¹ Le Département reste donc en deça d'un financement majoritaire par le partenaire privé, alors même que l'article D 1414-9 du CGCT n'impose cette obligation que pour les projets dont le montant global – toutes composantes de la rémunération confondues – est inférieur à 40 M€.

CS

- à la différence de taux entre le financement moyen dans le schéma CP et le taux de l'emprunt public ;
- à la TVA sur la part correspondante de frais financiers.

Le montant à financer final s'établit dans ces conditions à :

En K€ HT valeur janvier 2011

	Schéma MOP	Schéma CP
Total Montant à financer brut	87 138	89 057
Subventions FEDER	720	720
Autre subvention	3 000	3 000
Participations du CG 93 (1)		38 295
Montant à financer net	83 418	47 042

(1) montant intégré en schéma MOP dans le montant net et financé dans les mêmes conditions

3.5 Coûts de financement

L'hypothèse de maturité du financement long terme est de 20 ans dans les deux schémas, réparti en 3 tranches liées aux dates de mise à disposition distinctes.

3.5.1 Hypothèses de financement dans le schéma MOP

Préfinancement : le rapport retient l'hypothèse d'un préfinancement à des conditions deux fois plus avantageuses en termes de taux et de commissions que dans le schéma CP.

Financement long terme : l'hypothèse retenue est celle d'emprunts successifs sur la base de l'Euribor 3 mois swappé, avec une marge bancaire estimée à 0,68 % (niveau actuellement obtenu par le Département sur ses financements long terme). Le taux global qui en résulte est de 4,34 %.

3.5.2 hypothèses de financement dans le schéma CP

Préfinancement : le taux de base retenu est le taux Euribor 1 mois (0,82 % au 15 décembre 2010) auquel s'ajoute une marge de 1% (100 bps), soit un taux global de 1,82 %.

Le taux du crédit relais TVA retenu est basé sur Euribor 1 mois plus une marge de 0,75 % (75 bps).

Financement long terme (hors apport initial du Département) :

Le schéma retenu est celui d'un financement de projet classique :

- une société de projet (SPV) apporte en fonds propres et quasi-fonds propres 5 % du financement, rémunéré au taux moyen de 11 % (après impôts) ;
- une tranche de dette (83 % du financement, soit 80 % du « loyer financier ») fait l'objet d'une cession de créance « Dailly ». Le taux retenu est de 4,86 % (référence : swap contre Euribor 3 mois + 1,20 %) ;
- une tranche en « risque projet » au taux de 5,56 % (référence : swap contre Euribor 3 mois + 1,90 %).

Le coût moyen pondéré sur 20 ans est de 5,25 %.

Synthèse des conditions de financement long terme

Maîtrise d'ouvrage publique		Contrat de partenariat			
Financement par emprunts successifs collectivité	Taux unique de 4,34%	Financement public 49%	Emprunt collectivité	Taux de 4,34%	Coût moyen pondéré du capital 4,80%
			Subvention	/	
		Financement privé 51%	Tranche dette cédée 83%	Taux de 4,86%	
			Tranche dette projet 12%	Taux de 5,36%	
		Tranche fonds propres ou quasi fonds propres 5%	TRI 11%		

Observations de la MAPPP

Le montant des fonds propres est faiblement calibré pour un projet de cette importance. La MAPPP considère que les conditions financières retenues par le rapport reflètent imparfaitement l'état du marché à la date de rédaction du rapport. En particulier la marge retenue pour la tranche du financement long terme en « risque projet » dans le schéma CP est inférieure de 0,3 % au minimum à celles observées en décembre 2010. Par ailleurs aucun coussin de maturité n'est prévu pour la tranches d'emprunt en risque projet dans le schéma CP, ce qui, combiné avec la modicité des fonds propres, offre une faible garantie contre les risques en fin de contrat.

3.6 Montant des coûts annuels

Le montant des coûts annuels récurrents, exprimés en K€ valeur 2011 (avant indexation, avant risques) est résumé dans le tableau suivant :

	Schéma MOP	Schéma CP
Service de la dette/loyer financier	6 184	3 780
GER	730	730
Maintenance	521	521
Gestion	100	300
Fluides	243	243
Coût des apports du Département (schéma CP)	Sans objet	2 816
Total	7 779	8 391

4 ANALYSE COMPARATIVE DE LA VAN DES COÛTS

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

Taux d'actualisation : le taux retenu est de 4,34 %, identique au taux d'emprunt de la personne publique dans le schéma MOP.

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.

En K€ actualisé à mi-2011	Schéma MOP	Schéma CP	Ecart CP-MOP/MOP en %
VAN HT	112 089	119 799	+ 6,9 %

Source : rapport d'évaluation préalable.

4.2 Analyse comparative de la VAN des coûts après prise en compte monétaire des risques et de l'avantage socio-économique

4.2.1 Méthodologie de prise en compte des risques

Le rapport présente en annexe une matrice des risques complète. Une méthode simple mais relativement fiable est utilisée pour quantifier les risques supportés par la personne publique dans chacun des deux schémas.

- pour les risques « monétisables », une estimation sous forme d'un pourcentage (traduisant l'impact du risque sous forme relative par rapport à une assiette de base), puis de sa traduction :
 - soit sous la forme d'un coût s'imputant sur le montant du coût des travaux et de la conception ;
 - soit sous la forme d'un coût s'imputant sur le montant du coût de la maintenance et du GER.
- pour les risques de retard, une estimation sous la forme d'un nombre de mois de retard, s'imputant sur le délai préalable au lancement des travaux, entraînant un renchérissement de l'indexation des décaissements ultérieurs.

4.2.2 Résultats de la valorisation des risques

De façon résumée, le résultat de l'étude est le suivant :

En k € et en mois

Risque	Assiette	Valorisation schéma MOP	Valorisation schéma CP
Période de conception			
Surdimensionnement	coût travaux + conception	2 540	
Changement de programme	coût travaux + conception	5 080	
Période de construction			
Approche en coût global	coût travaux + conception		1 501
Avenant pour travaux supplémentaires	coût travaux + conception	381	2 572
Appels d'offres infructueux	coût travaux + conception	5 080	
Défaillance d'entreprises	coût travaux + conception	1 312	
Dépassement de délais pour appels d'offres infructueux	mois	1,4 mois	
Dépassement de délai pour dérive de chantier	mois	3,6 mois	0,5 mois
Avenants, transactions et contentieux	coût travaux + conception	846	643
Total risques période de réalisation (coût)	coût travaux + conception	15 242 (+18 %)	4 716 (+5,5%)
Total risques délais	mois	5	0,5
Période d'exploitation			
Absence de raisonnement en coût global		164	
« Economie » Maintenance non réalisée		- 30	
Surcoût maintenance curative	Coût GER et maintenance (tous les 5 ans)15	224	
Mauvaise définition du champ	Coût GER et		22

contractuel	maintenance		
Contentieux sur le GER-maintenance	Coût GER et maintenance	21	67
«Optimisation du budget énergie	Coût GER et maintenance		- 13
Total risques période d'exploitation	Coût GER et maintenance	200 (+15 %)	77 (+5, % GER + M) (-5,3 % fluides)

Le résultat global se traduit par les chiffres suivants :

- Impact des risques sur les délais : 5 mois dans le schéma MOP, un demi mois dans le schéma CP ;
- Impact des risques sur les coûts de réalisation : 18 % du coût de la conception et des travaux dans le schéma MOP, 5,5% dans le schéma CP ;
- Impact des risques sur les coûts de maintenance et de GER : 15 % du coût associé dans le schéma MOP, 5 % dans le schéma CP ;
- Impact de l'optimisation du budget énergie dans le schéma CP : -5,3 % du budget fluides.

Observation de la MAPPP :

La méthode, relativement rustique mais fiable, n'appelle pas de commentaires particuliers (on peut déplorer cependant l'absence d'une approche de corrélation des risques). Il aurait cependant été préférable de faire appel, pour un projet de cette ampleur, à une modélisation du type de celle préconisée par la MAPPP (méthode probabiliste avec recours à des lois spécifiques pour chaque type de risque). Cependant la valorisation des risques en schéma MOP est conforme aux dérives couramment observées sur des projets de même nature.

4.2.3 Comparaisons des VAN HT et TTC des coûts après prise en compte monétaire des risques (en M.€), et prise en compte du gain socio-économique.

Ces montants incluent, pour les besoins de la comparaison, les dépenses de fluides bien que celles-ci restent à la charge directe du département dans les deux schémas.

Prise en compte de l'avantage socio-économique

Le rapport se conforme aux recommandations de la MAPPP relatives à la prise en compte du gain socio-économique au profit du schéma CP lié à la mise en service beaucoup plus tardive des nouveaux collèges dans le schéma MOP. En l'occurrence, ce gain se concrétise dès lors qu'une rentrée scolaire peut être « gagnée », ce qui suppose que le bâtiment d'enseignement soit livré environ deux mois avant la rentrée scolaire de septembre.

Le rapport estime que le schéma CP est en mesure d'obtenir un gain de 2 rentrées scolaires, au prix de quelques optimisations (livraison anticipée du bâtiment d'enseignement par exemple).

La valorisation de l'utilité socio-économique correspondante, effectuée en utilisant une méthode comparable à celle préconisée par la MAPPP, mais avec une base restreinte aux coûts d'investissement (charge d'emprunt comprise) donne les résultats suivants :

En K€ HT courants	2014	2015
Gain socio-économique	7 530	7530

Le résultat en termes de VAN est le suivant :

CB

En K€ actualisé à mi-2011	Schéma MOP	Schéma CP	Ecart MOP / MOP CP-
VAN HT avant prise en compte de l'utilité socio-économique	130 698	126 254	- 3,4 %
Valorisation de l'utilité socio-économique		- 12 982	
VAN HT après prise en compte de l'utilité socio-économique	130 698	113 273	- 13,3 %
VAN TTC après prise en compte de l'utilité socio-économique	136 578	122 178	- 10,5 %

La valorisation de l'utilité socio-économique fait basculer très nettement l'avantage du schéma CP.

Loyers : A titre indicatif, le premier loyer en année pleine (2015) dans le schéma CP s'établit à 7 804 K€ TTC (hors fluides) auquel il convient d'ajouter 2 815 K€ correspondant au coût de la participation directe du département au financement et de soustraire la récupération au titre du FCTVA soit 201 K€.

Tests de sensibilité

Des valeurs de basculement (valeur d'un paramètre pour laquelle l'avantage entre les deux schémas se renverse) ont été calculées pour les deux paramètres suivants, avec et sans prise en compte de l'utilité socio-économique :

Coût des travaux HT : une augmentation de 20,3 % (4,5 % avant prise en compte de l'utilité socio-économique) fait basculer la comparaison en faveur du schéma MOP ;

Coût moyen du financement : si le coût moyen du financement dans le schéma CP atteint 9,20 % (6,17 % avant prise en compte de l'utilité socio-économique) ou que le taux d'emprunt long terme excède de 415 points de base les taux margés retenus dans le rapport (rappel de ces taux : 4,86 % en dette cédée et 5,56 % en dette projet) la comparaison bascule en faveur du schéma CP (avec prise en compte de l'utilité socio-économique).

Observation de la MAPPP : Ces tests démontrent la robustesse du schéma CP, avec un écart satisfaisant surtout lorsque l'utilité socio-économique est prise en compte. D'autres tests auraient pu être réalisés par exemple sur l'impact du financement direct par le Département.

4.2 Analyse comparative au regard des performances non chiffrables.

Le rapport remarque que le Département ne souhaite pas viser la certification HQE (haute qualité environnementale) des ouvrages mais tient au respect de la démarche. Il vise en particulier un niveau de performance « approfondi » pour les cibles suivantes qui font partie du référentiel HQE :

- Relation du bâtiment avec son environnement immédiat
- Chantier à faible impact environnemental
- Gestion de l'énergie et de l'eau
- Maintenance – pérennité des performances environnementales
- Confort hygrothermique
- Confort visuel

Le rapport estime que le schéma CP offre dans ce domaine les meilleures perspectives, dans la mesure où il permet de négocier des objectifs de performance dans la durée et soumis à pénalités pour la maintenance des ouvrages et des installations.

5 SYNTHESE DE L'AVIS

Le présent avis porte sur la réalisation de quatre collèges par le département de la Seine-Saint-Denis ; ceux-ci constituent l'un des trois ensembles équivalents retenus pour être le cas échéant réalisés en contrat de partenariat dans le cadre du plan exceptionnel d'investissement relatif aux collèges.

Le périmètre retenu comprend la conception, le financement (partiel), les travaux, la maintenance et l'entretien. L'hypothèse d'une externalisation des prestations d'exploitation techniques courantes et de la restauration, actuellement réalisées en interne, a été écartée.

Des objectifs ambitieux en matière de développement durable ont été retenus.

C'est pourquoi le coût des consommations de fluides, non intégré dans le périmètre stricto-sensu, a cependant été retenu pour les besoins de la comparaison.

La pertinence juridique du recours au contrat de partenariat (CP) est établie tout à la fois au titre de l'urgence, de la complexité du projet et de l'efficacité : l'urgence est liée à la vétusté du parc et à la pression démographique, la complexité technique et fonctionnelle s'analyse en grande partie relativement aux capacités du département à maîtriser dans des délais très courts un plan d'aussi grande ampleur. La validation du critère de l'efficacité renvoie à l'analyse comparative.

Pour l'analyse comparative, deux schémas juridiques ont été retenus : un schéma en maîtrise d'ouvrage publique classique, avec marchés séparés – schéma MOP – et un schéma en contrat de partenariat - schéma CP. Les coûts de construction et de maintenance - avant prise en compte des risques – étant proches, le coût de financement plus élevé du schéma CP (malgré l'introduction dans ce schéma d'un financement direct par le département à hauteur de 49 %) pèse sur la comparaison en termes de VAN HT (6,9 % à l'avantage du schéma MOP).

La valorisation des risques, effectuée avec rigueur, ainsi que la prise en compte de l'avantage socio-économique lié au gain de temps équivalent à deux rentrées scolaires dans le schéma CP, fait basculer très nettement la comparaison en faveur de celui-ci (- 13,3 % HT).

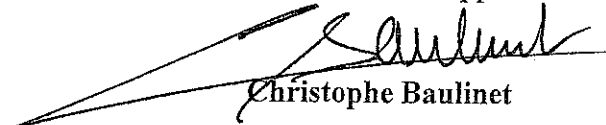
Les tests de basculement effectués, relatifs aux coûts de construction et aux hypothèses de financement, confirment la robustesse de cet avantage. Il conviendra cependant :

- De prendre les dispositions nécessaires pour veiller au respect du calendrier envisagé, l'avantage de délai justifiant pour une part importante le recours au schéma CP ;
- de veiller lors du dialogue compétitif à éviter toute dérive des conditions de financement par rapport à celles prises en compte dans l'évaluation.

Les conditions juridiques étant remplies pour recourir au contrat de partenariat et l'analyse comparative ayant montré que le Département de la Seine-Saint-Denis peut évaluer avec suffisamment de précision les avantages qu'elle peut en retirer, la Mission d'Appui à la Réalisation des Contrats de Partenariat émet un avis favorable au choix du contrat de partenariat pour la réalisation de ce projet.

Cet avis se limite au choix de la procédure la mieux adaptée pour la réalisation du projet. Si celui-ci est effectivement lancé sur cette base, il conviendra de vérifier tout au long de la procédure, à l'issue du dialogue compétitif et avant la signature du contrat, que les avantages attendus d'un tel choix ont bien été obtenus

Le Président de la Mission d'Appui



Christophe Baulinet