

Paris, le 6 juin 2011

**Avis n°2011-17 concernant
la réhabilitation de la Maison d'Arrêt de Paris - La Santé**

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

La Maison d'Arrêt de Paris - La Santé (MAPLS), édifée dans un îlot de 2,8 hectares dans le 14^{ème} arrondissement de Paris, héberge aujourd'hui moins de 600 détenus, sachant que des problèmes de vétusté et de fragilisation de structure ont entraîné la fermeture, au premier trimestre 2006, de deux blocs d'hébergement (460 places), puis d'un bloc supplémentaire (230 places) en janvier 2007. Ainsi la capacité théorique d'accueil de l'établissement, établie à environ 1300 places préalablement à ces fermetures, a-t-elle été réduite de moitié.

La réhabilitation de la MAPLS fait partie du programme de rénovation des cinq plus grands établissements pénitentiaires français décidé et lancé par le gouvernement en 1998. La réhabilitation de la MAPLS doit permettre une amélioration de la sécurité pénitentiaire et du fonctionnement, une meilleure qualité de vie pour les détenus, une amélioration des conditions de travail pour les personnels et une meilleure insertion dans le tissu urbain environnant.

Le ministère de la Justice ayant décidé, en septembre 2005, de rénover la MAPLS en contrat de partenariat, suite à un premier avis favorable de la MAPPP en date du 4 décembre 2006, une consultation avait été lancée en décembre 2006. Mais cette procédure a été suspendue à la fin de l'année 2007, après la remise des offres initiales partielles (projets architecturaux) par les trois groupements candidats.

Compte-tenu des objectifs nouveaux résultant de l'adoption de la nouvelle loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, le ministère de la Justice a décidé, au début de l'année 2010, de diminuer la capacité future de la MAPLS afin de privilégier l'encellulement individuel et d'augmenter les surfaces liées aux locaux d'activités pour les détenus. La procédure de contrat de partenariat précédemment engagée ne pouvant être poursuivie, suite à cette décision, la direction de l'administration pénitentiaire a chargé l'Agence pour l'immobilier de la Justice (APIJ) de lancer une nouvelle procédure en contrat de partenariat se fondant sur un nouveau programme de réhabilitation.

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, quelles que soient les causes de ce retard, 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 invoquée¹, 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.

¹ 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 pénitentiaire.

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.

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 topographique et géologique, du risque de bâti tenant aux opérations de réhabilitation, du risque de pollution des sols, de la préservation de la valeur patrimoniale de l'établissement, de l'intervention en site occupé, contraint et urbain, et de la mise en place d'une démarche exemplaire en matière de développement durable.

2.1.1 Le contexte topographique et géologique

Les risques liés à l'état du sol et du sous-sol sont très importants du fait de la présence sur le site de carrières remblayées, avec parfois des amorces de fontis affectant les terrains sous-jacents. Aussi l'ampleur des travaux de confortement, qui devront être réalisés préalablement à tout projet de construction, est-elle difficile à déterminer à l'avance, et cela d'autant plus que des techniques de consolidation avancée devront probablement être envisagées et faire l'objet d'un examen préalable approfondi.

Aux travaux non conventionnels de confortement pourraient s'ajouter des travaux de soutènement de parois, selon des techniques qui devront également faire l'objet d'un examen approfondi, ainsi que des ouvrages destinés à drainer les eaux, notamment au droit des remblais.

2.1.2 Le risque de bâti tenant aux opérations de réhabilitation

Le risque de bâti, qui pourrait se matérialiser par la découverte, durant la période de construction, de vices particuliers exigeant de modifier la conception des ouvrages et/ou de réaliser des travaux supplémentaires, est très important.

En outre, le réaménagement envisagé des sous-sols nécessitera des travaux importants de reprise en sous-œuvre (renforcement des fondations, creusements d'alcôves, création de puits de lumière, percements des façades,...) difficiles à évaluer au stade des études préalables et qui demanderont probablement de recourir à des techniques complexes.

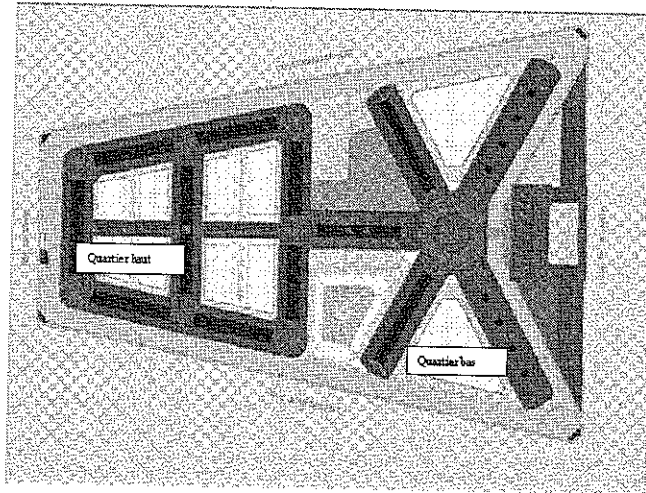
2.1.3 Le risque de pollution des sols

Les études réalisées en septembre 2007 ont mis en évidence la contamination des remblais du site par des métaux lourds et des hydrocarbures aromatiques polycycliques, ainsi que la présence de substances volatiles (toluène, naphthalène,...). Les terres contaminées devront être envoyées dans des décharges adaptées ou dans des centres d'enfouissement techniques, tandis que celles qui pourraient rester sur le site devront faire l'objet d'une dépollution et/ou de mesures compensatoires à définir.

2.1.4 La préservation de la valeur patrimoniale de l'établissement

La MAPLS constituant un remarquable témoignage de l'architecture carcérale du 19^{ème} siècle, le ministère de la Culture a demandé que le quartier bas de l'établissement, le porche historique, la cour d'honneur, le bâtiment administratif donnant sur cette cour et le mur d'enceinte soient conservés.

Plan masse de MAPLS



Si aucune mesure de classement n'a été prise à ce jour, la conception devra, en tout état de cause, tenir compte de ces exigences de conservation du patrimoine historique et architectural.

2.1.5 L'intervention en site occupé

L'exploitation du quartier de semi-liberté (QSL) étant maintenue durant les travaux, une organisation très rigoureuse du chantier, recherchant des solutions innovantes, devra être mise en œuvre afin de minimiser la durée des travaux, d'assurer des conditions de détention acceptables pour les détenus et d'offrir au personnel des conditions de travail correctes. Le maintien d'activité nécessitant un phasage de l'opération, des délimitations précises de zones devront être prévues, de même que des aménagements provisoires, des déménagements et des réceptions partielles.

2.1.6 L'intervention en site contraint

L'exiguïté de la parcelle offre peu de souplesse en termes de séparation et de sécurisation des flux de circulation des véhicules (camions de chantier, transport de détenus, livraisons) et de personnes (détenus, personnels et familles). Une gestion sécurisée des flux, notamment des détenus, devra donc être étudiée.

2.1.7 L'intervention en milieu urbain

La localisation de la MAPLS, au cœur de Paris et donc à proximité d'habitations, complexifie davantage l'organisation du chantier dans la mesure où les impacts sur l'environnement devront être minimisés (délimitation spatiale et temporelle des accès des véhicules lourds par exemple) et fait porter un risque accru de recours contre le projet, compte tenu de la durée des travaux estimée à environ quatre ans.

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

La future MAPLS 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 complètement 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.

2.2 La complexité administrative

Le parcours administratif nécessaire à l'engagement du projet se présente comme particulièrement complexe en matière d'obtention des autorisations administratives. En effet,

- l'inscription du site dans le périmètre de protection de bâtiments classés conduit à ce que les autorisations nécessaires soient étudiées par un Architecte des Bâtiments de France. En outre, la parcelle étant signalée au plan local urbain pour « son intérêt patrimonial, culturel ou paysager », les autorisations devront être soumises au service instructeur de la Ville de Paris et à l'avis des Architectes des Bâtiments de France ;
- la nouvelle MAPLS comportera une zone classée « établissement recevant du public » (ERP) au regard du règlement de sécurité impliquant de soumettre les autorisations administratives à l'avis de la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité ;
- la nouvelle MAPLS entrera potentiellement dans le champ d'application de l'arrêté du 4 octobre 2010 relatif à l'accessibilité des personnes handicapées dans les établissements pénitentiaires lors de leur construction. Les autorisations administratives seront également soumises à l'avis de la commission de sécurité sur ces éléments.

Il est par conséquent essentiel que ces aspects fassent partie intégrante des engagements proposés par les candidats et qu'ils conduisent à un portage de risques équilibré.

En outre, la complexité administrative est accrue par la volonté du ministère de la Justice de réaliser le projet dans des délais très brefs (mise en service partiel en août 2016 et finale en février 2019).

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 contraintes 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 viendraient pour partie en déduction du loyer que le ministère de la Justice devra payer au titre du projet. Il est vrai que les impératifs de sûreté contraignent fortement les possibilités de réaliser des recettes de valorisation significatives.

Néanmoins l'APIJ devrait indiquer dans l'AAPC et dans le dossier de consultation des entreprises que le partenaire privé pourra être ponctuellement autorisé, s'agissant de la restauration des personnels, à réaliser des recettes de valorisation dont une partie serait alors reversée à la personne publique.

3. Analyse comparative

Un seul périmètre a été envisagé s'agissant des missions à confier au partenaire privé.

L'objet du contrat de partenariat porte sur la conception, le préfinancement, la réhabilitation/reconstruction et la fourniture de services « bâtimentaires » et à la personne.

Les services dits bâtimentaires concernent le nettoyage des bâtiments, la gestion des espaces verts et des déchets, la maintenance technique courante du bâtiment, les prestations de gros entretien et renouvellement, ainsi que la fourniture et la gestion des fluides (électricité, eau, chauffage, climatisation).

Les services à la personne², retenus pour l'intérêt que représente leur externalisation dans le cadre d'un contrat de partenariat, concernent :

- la restauration des détenus et du personnel ;
- l'hôtellerie (blanchissage du linge des détenus et du linge administratif, fourniture de linge et de vêtements pour certains détenus) ;
- la cantine des détenus (possibilité pour chaque détenu d'améliorer son ordinaire) ;
- le transport des détenus et des personnels de l'administration pénitentiaire (mise à disposition et entretien d'un parc automobile, et de chauffeurs pour certains transports) ;
- le travail pénitentiaire (mise à disposition de professionnels de matériels et de matériaux afin d'offrir un revenu aux détenus) ;

² L'externalisation des services à la personne est rendue possible par la loi n°87-432 du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire, dite loi Chalandon,

- la formation professionnelle (mise à disposition de formateurs, d'outils pédagogiques et de filières métiers pour offrir un complément de formation aux détenus) ;
- l'accueil des familles (mise à disposition de personnels d'accueil et d'animation, d'outils informatiques et de logiciels pour l'organisation matérielle, l'enregistrement et le suivi des visites) ;
- des places de parking pour les véhicules du personnel et de l'administration.

Les prestations d'exploitation (y compris les services à la personne) débiteront dès le début des travaux afin de transférer au partenaire privé la responsabilité globale des ouvrages et de lui laisser la possibilité de déterminer les modalités d'exploitation performantes du point de vue économique et pertinentes en termes de gestion du site (choix de démolir les locaux actuels de cuisine et d'amener les repas des détenus et du personnel par liaison froide par exemple).

En outre, les services à la personne s'achèveront 9 ans après la date de livraison de la dernière tranche de la MAPLS, alors que la durée totale d'exploitation est de 27 ans.

La Mission d'appui considère que les périmètres retenus en matière de services « bâtimentaires » et à la personne sont conformes aux dispositions de l'ordonnance du 17 juin 2004, 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.

S'agissant des services à la personne, la Mission d'appui prend acte de la décision prise par l'APIJ d'inclure d'office ces services dans le périmètre du contrat et de ne pas s'être donné la possibilité, lors du dialogue compétitif, de les exclure si les synergies génératrices de gains de productivité attendus ne se concrétisaient pas. L'APIJ fonde cette décision sur le fait qu'au cas d'espèce (travaux phasés et réalisés en site occupé, exploitation et services à la personne réalisés durant les travaux, localisation en plein Paris sur un espace contraint complexifiant la gestion des flux) l'intérêt d'inclure les services à la personne semble acquis.

Quant à l'inclusion des services à la personne durant une période limitée à 9 ans après la date de livraison de la tranche finale de la MAPLS, au motif de faire jouer la concurrence, la Mission d'appui fait observer qu'elle ne permet pas de procéder, en première approche, à une comparaison en coût global sur la durée totale (elle minore en effet les montants des loyers qui seront à la charge du ministère de la Justice). Cependant, la Mission d'appui considère que la remise en concurrence de ces services ne devrait pas être de nature à dissuader le partenaire privé (et notamment ses financeurs) de réaliser des surinvestissements initiaux permettant de garantir un moindre coût des services à la personne, ces surinvestissements étant généralement rentabilisés au bout de 7 à 9 ans. Dans cette hypothèse, on peut envisager que les futurs prestataires de ces services à la personne, au-delà des 9 premières années, soient toujours en mesure de faire bénéficier la MAPLS de coûts plus avantageux que dans le schéma de référence.

En tout état de cause, la Mission d'appui estime que la mise en place d'un parangonnage périodique aurait également permis à l'issue des 9 ans de réattribuer les services à la personne au partenaire privé si les coûts des offres proposées par le marché sont supérieurs aux siens ou si le partenaire privé consent à ajuster ses coûts sur ceux d'une offre comparable plus intéressante.

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'achat³), 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 générale⁴ (construction) et un ou plusieurs marchés de gestion déléguée, 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 ;
- une réalisation en contrat de partenariat permettant de confier à un partenaire privé une « mission globale » portant sur la conception, le préfinancement, la réalisation/reconstruction et les services bâtimentaires et à la personne, 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.

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 32 ans et 3 mois à la date de signature du contrat (novembre 2012) dont 27 ans d'exploitation (fin du contrat en janvier 2045). 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 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 interdirait les services à la personne. En effet, les droits réels conférés au titulaire se limitent aux prérogatives et obligations du propriétaire qui ne comportent pas les fluides et les services à la personne. 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.

⁴ Outre le fait que la doctrine actuelle de l'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.

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.

Ces délais ne sont à ce stade que des hypothèses, le planning optimal devant être déterminé lors du dialogue compétitif.

Dans les deux schémas, les travaux sont réalisés en deux grandes phases (similaires pour les besoins de l'évaluation préalable) afin de tenir compte du besoin de maintenir sur le site le QSL (capacité d'environ 100 détenus) et l'administration nécessaire durant les travaux.

- Phase 1 :

- . Préparation du chantier et mise en place des séparations physiques entre la zone en exploitation et le chantier.
- . Aménagement des bâtiments existants en vue du maintien d'une exploitation pénitentiaire du QSL.
- . Début des travaux avec démolition/reconstruction du quartier haut, et réhabilitation du quartier bas (à l'exception de la zone maintenue en exploitation au niveau du QSL et de l'administration pénitentiaire).
- . Livraison partielle des ouvrages, déménagement des détenus dans un bâtiment neuf (QSL).

- Phase 2 :

- . Exploitation du bâtiment neuf du QSL et des locaux neufs complémentaires nécessaires à cette exploitation.
- . Travaux de restructuration, réhabilitation et reconstruction sur l'ensemble du site excepté la partie déjà livrée en fin de Phase 1.
- . Livraison finale.

Calendrier de réalisation dans le schéma de référence

Phases	Début	Fin	Durée en mois
Phase concours MOE	mai-11	avril-12	12
Phase des études	mai-12	oct-13	18
<i>Instruction et purge des autorisations administratives de construire</i>	<i>mai-12</i>	<i>août-13</i>	<i>(15)</i>
Consultation entreprises + mise au point marché de travaux	nov-13	avril-14	6
<i>Evacuation de la MAPLS</i>	<i>avril-14</i>	<i>avril-14</i>	<i>(1)</i>
Total	-	-	3 ans
Phase 1.1 - Travaux préparatoires + création accès chantier	mai-14	juin-14	2
Phase 1.2 - Aménagement QSL existant + administration provisoire	juil-14	sept-14	3
Phase 1.3 - Désamiantage, démolition, curetage, terrassement	oct-14	mars-15	6
Phase 1.4 - Construction du QSL définitif + démarrage travaux site	avril-15	sept-16	16
Phase 2 - Travaux de restructuration, construction et livraison	oct-16	jan-19	30 + (16)
Total	-	-	4,75 ans
TOTAL	-	-	7,75 ans

Source : APIJ et MAPPP

CB

Calendrier de réalisation dans le schéma « contrat de partenariat »

Phases	Début	Fin	Durée en mois
AAPC + dialogue compétitif	mai-11	oct-12	18
Signature du contrat	nov-12	nov-12	-
Finalisation des études	nov-12	jan-14	15
Instruction et purge des autorisations administratives de construire	nov-12	jan-14	(15)
Evacuation de la MAPLS	jan-14	jan-14	(1)
Total	-	-	2,75 ans
Phase 1.1 - Travaux préparatoires + création accès chantier	fév-14	mars-14	(2)
Phase 1.2 - Aménagement QSL existant + administration provisoire	fév-14	avril-14	3
Phase 1.3 - Désamiantage, démolition, curetage, terrassement	mai-14	oct-14	6
Phase 1.4 - Construction du QSL définitif + démarrage travaux site	nov-14	déc-15	14
Phase 2 - Travaux de restructuration, construction et livraison	déc-15	janv-18	25 + (14)
Total	-	-	4 ans
TOTAL	-	-	6,75 ans

Source : APIJ et MAPPP

La MAPLS est mise intégralement en service en février 2018 dans le schéma « contrat de partenariat » et en février 2019 dans le schéma de référence. Le gain de 12 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.

Dans le schéma « contrat de partenariat », la procédure de passation d'une durée globale de 18 mois 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 12 mois à partir de la sélection des candidats, ce délai comprenant la remise d'un APS complet ;
- une phase de 3 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.

La durée réduite du dialogue compétitif se fonde sur l'expérience acquise par l'APIJ, notamment dans le cadre des lots 1 à 3 de prisons attribués sur la période 2006-2008.

S'agissant des études APD/PRO, la durée estimée est de 15 mois suite à la notification du contrat. S'agissant de l'obtention des autorisations administratives et de la purge des recours, le délai a été estimé à 15 mois après la signature du contrat, en recouvrement avec les phases d'études APD/PRO.

Par ailleurs, il est retenu une durée de 48 mois pour l'ensemble des phases de travaux, ce délai incluant la préparation du chantier (2 mois environ, suite à la purge des recours sur les autorisations administratives) et les opérations de contrôle avant livraison.

Au total, il est retenu un délai de 6 ans et 9 mois entre la publication de l'AAPC et la livraison de la MAPLS.

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, et du souci de l'APIJ de déterminer le planning optimal lors du dialogue compétitif.

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.

La Mission d'appui considère 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, et qu'il aurait donc été souhaitable de présenter un loyer TTC.

3.2.4 Coûts

3.2.4.1 Les coûts de conception, de réalisation 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 5% (+9,4 M€ HT janvier 2011) rapport à celui du schéma de référence.

Coûts de conception, de réalisation et de gestion des procédures (en K€ HT janvier 2011)

Poste de coût	Schéma de référence (1)	Schéma « contrat de partenariat » (2)	Ecart (2) - (1)
Coût des travaux	152 161	156 429	3%
<i>dont coût d'aménagement et de raccordements des réseaux</i>	3 293	3 385	3%
Coût des prestations intellectuelles	19 693	17 130	-13%
Coût de la maîtrise d'ouvrage publique en construction	6 986	4 999	-28%
Coût de la maîtrise d'ouvrage privée en construction		5 650	-
Indemnités versées aux candidats non retenus	900	1 350	50%
Coût des assurances	-	3 551	-
Total	179 740	189 109	5%

Source : APIJ et MAPPP

3.2.4.2 Les coûts de réalisation

Le coût total initial de réalisation en entreprise générale, identique dans les deux schémas (142,2 M€ HT environ sur la base 45 000 m² SHON, soit en moyenne environ 3 160 € HT / m² SHON), 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 réalisation initial, tel qu'il pourrait résulter d'un appel d'offres, est majoré d'une provision pour aléas de 7%, cette marge tenant compte de la complexité du projet et de sa nature mixte réhabilitation/reconstruction.

Dans le schéma « contrat de partenariat », le coût de réalisation initial est majoré d'une provision de 10%, destinée à couvrir les risques spécifiques supportés par les constructeurs⁵, incluant un surcoût lié au surinvestissement de 3%⁶, soit un surcoût global de 3% par rapport au coût de réalisation 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 plus 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 3% 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'opération⁷. Ces coûts ont été estimés classiquement, dans les deux schémas, par l'application de pourcentages aux coûts des travaux.

Les coûts de conception sont évalués à 13% du coût des travaux dans le schéma de référence et à 11% dans le schéma « contrat de partenariat », sachant que dans ce dernier schéma des synergies sont réalisées entre les études de conception et les études d'exécution et que les bureaux d'études techniques indépendants sont moins sollicités, 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 7 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 d'études et de conseils que l'APIJ

⁵ Ces risques spécifiques, transférés en transparence aux sous-traitants, recouvrent par exemple des renforts de moyens pour combler un retard causé par les intempéries.

⁶ 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.

⁷ Les coûts de conception recouvrent la maîtrise d'œuvre, le contrôle technique et la coordination pour la sécurité et la protection des travailleurs.

missionnera pour l'assister durant la phase de construction. Dans le schéma « contrat de partenariat », l'APIJ estime le coût nécessaire à la constitution et au fonctionnement d'une équipe dédiée à 5 M€.

La Mission d'appui estime que les coûts de la maîtrise d'ouvrage publique rapportés aux coûts des travaux sont acceptables 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 5,6 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 300 K€ (conformément aux pratiques de l'APIJ et aux éléments de doctrine de la Mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques) sur la base de trois candidats non retenus. Au total, le montant des indemnités versées s'élèverait donc à 900 K€.

Dans le schéma « contrat de partenariat », en faisant l'hypothèse que trois candidats seraient indemnisés sur la base d'une indemnité de 450 K€, le montant total de l'indemnité à verser serait de 1 350 K€.

La Mission d'appui considère que le montant de l'indemnisation versée à chaque candidat non retenu est acceptable dans les deux schémas.

3.2.4.7 Les coûts des aménagements et des raccordements aux réseaux

Les coûts des aménagements et des raccordements aux réseaux correspondent aux différents branchements (électricité, eau potable, gaz, vapeur, voiries, sols spécifiques) et à la dépollution du site. Ces coûts ont été chiffrés à 3,3 M€ HT par l'APIJ dans le schéma de référence et à 3,4 M€ HT dans le schéma « contrat de partenariat ». Cet écart de 3% correspond à une provision du partenaire privé au regard des risques particuliers du projet et notamment ceux liés à la dépollution.

La Mission d'appui valide le raisonnement conduisant à majorer d'une provision d'environ 3% le coût des aménagements et des raccordements aux réseaux dans le schéma « contrat de partenariat ».

3.2.4.8 Les coûts d'assurance

Dans le schéma de référence, l'Etat ne souscrira pas de police dommages ouvrages. Cependant, il souscrira une police de responsabilité décennale collective, appelée contrat collectif de responsabilité décennale (CCRD) dans la mesure où le chantier dépasse 15 M€ (recommandation de la Fédération française des sociétés d'assurances de décembre 2008). Le coût de cette police peut être évalué à 0,5% (taxes sur les conventions d'assurance comprises) du coût total des travaux et honoraires techniques exprimé TTC. Ces coûts d'assurance sont intégrés au coût des travaux.

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 3,5 M€. 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 0,6 pour mille du coût total des travaux et honoraires techniques exprimé HT, taxes sur les conventions d'assurances comprises, soit à 100 K€.

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. Elle rappelle 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, ce qui est le cas ici. Cependant, elle considère que les raisons invoquées par l'APIJ pour prendre malgré tout en compte l'assurance dommage ouvrage sont recevables. En effet, l'assurance dommage ouvrage apporte des garanties aux établissements prêteurs, l'indemnisation des dommages décennaux intervenant avant toute recherche de responsabilité auprès des constructeurs, et permet à l'emprunteur de ne pas avoir à avancer les fonds en cas de sinistre de nature décennale, ce qui sécurise le plan de financement de la société de projet.

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 dans la mesure où le terrain d'assiette est déjà propriété de l'Etat.

3.2.4.10 Les coûts de fonctionnement

Les coûts de fonctionnement se composent des coûts d'exploitation-maintenance des bâtiments, de renouvellement et de gros entretien (GER), des fluides, des services à la personne et des coûts de la maîtrise d'ouvrage (ou suivi/gestion du projet).

Les coûts d'exploitation-maintenance des bâtiments ont été estimés par l'assistant technique au moyen de ratios (€ HT) par m² de SHON obtenus à partir des retours des derniers marchés de gestion déléguée, ainsi que des offres finales du contrat de partenariat du troisième lot de prisons. L'écart de coûts d'exploitation-maintenance entre les deux schémas, au bénéfice du schéma « contrat de partenariat » 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 permis par la globalité du contrat.

**Coûts annuels d'exploitation-maintenance bâtementaires
après la livraison totale
(K€ HT janvier 2011)**

Schéma de référence (1)	Schema « contrat de partenariat » (2)	Ecart (2) - (1)
2 936	2 689	-8,4%

Source : APIJ et MAPPP

Le coût annuel de renouvellement et de gros entretien (GER) dans le schéma de référence a été estimé par l'assistant technique à 1,3% des coûts de réalisation. Ces coûts sont plus faibles dans le schéma « contrat de partenariat » (-18% durant la phase 2 des travaux et à compter de la livraison totale). Ce gain s'explique par l'approche globale qui permet dès la conception d'optimiser les opérations d'entretien préventif selon un programme bien défini, remis périodiquement à jour et respecté par le partenaire privé.

**Coûts annuels de renouvellement et de gros entretien
après la livraison totale
(K€ HT janvier 2011)**

Schéma de référence (1)	Schéma « contrat de partenariat » (2)	Ecart (2) - (1)
1 979	1 627	-17,8%

Source : APIJ et MAPPP

S'agissant des fluides, les ratios ayant permis d'estimer le coût dans le schéma de référence sont issus de l'analyse des offres des consultations des marchés de gestion déléguée, des corrections ayant été apportées pour tenir compte des performances des bâtiments réhabilités qui sont inférieures à celles des bâtiments neufs, et du type de production de chaleur envisagé (Compagnie Parisienne de Chauffage Urbain) qui se traduit par un coût unitaire du combustible plus élevé. Il a été fait l'hypothèse, en première approche, que le coût des fluides dans le schéma « contrat de partenariat » est moins élevé de 8%, ce moindre coût résultant de la globalité du contrat, le partenaire privé étant incité à rechercher des optimisations dans la conception et l'utilisation des équipements qui réduisent les consommations de fluides.

**Coûts annuels des fluides
après la livraison totale
(K€ HT janvier 2011)**

Schéma de référence (1)	Schéma « contrat de partenariat » (2)	Ecart (2) - (1)
1 235	1 136	-8,0%

Source : APIJ et MAPPP

Pour ce qui concerne les services à la personne, les coûts dans le schéma de référence ont été estimés par l'assistant technique en appliquant à chaque prestation un ratio (€ HT) par dévolu élaboré à partir du retour d'expérience des derniers marchés de gestion déléguée et des offres finales du troisième lot de prison, en tenant compte des particularités de la MAPLS.

Le coût annuel des services à la personne dans le schéma « contrat de partenariat » est 3% moins élevé que dans le schéma de référence à compter de la livraison finale dans la mesure où il n'est plus possible de réaliser des gains sur certains postes avec une main d'œuvre spécifique (travail, formation, accueil) non mutualisable. Ce gain s'explique par un management commun à la maintenance et aux services à la personne, par la mutualisation de certaines équipes de maintenance et de services à la personne ainsi que par des études de conception optimisant l'exploitation.

Les coûts des services à la personne ne sont pris en compte dans la comparaison que sur une durée de 9 ans à partir de la date de livraison finale de la MAPLS.

**Coûts annuels des services à la personne
après la livraison totale
(K€ HT janvier 2011)**

Schéma de référence (1)	Schéma « contrat de partenariat » (2)	Ecart (2) - (1)
7 356	7 147	-2,8%

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 annuels de la maîtrise d'ouvrage
(K€ HT janvier 2011)**

Postes	Schéma de référence (1)	Schéma « contrat de partenariat » (2)	Ecart (2) - (1)
Maîtrise d'ouvrage publique	124	75	-40%
Maîtrise d'ouvrage privée	-	.600	-
TOTAL	124	675	+444%

Source : APIJ et MAPPP

La Mission d'appui valide le principe consistant à réduire les coûts des services « bâtimentaires » (GER, exploitation-maintenance, fluides) 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 de l'inclusion dans le périmètre du contrat des services à la personne et de la prise en compte de ces services que durant 9 ans après la livraison finale, la Mission renvoie à ses commentaires du §3.

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 2011)

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

Source : APIJ et MAPPP

La Mission d'appui prend acte du taux annuel retenu par l'assistant technique s'agissant des fluides, la volatilité des prix étant importante.

3.2.5 Les hypothèses de financement

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

CB

Hypothèses de financement dans les deux schémas

Poste	Schema de référence	Schema « 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	-	12%
Part de l'assiette de financement non assortie d'une cession acceptée de créance	-	13,5%
Taux de base*	4,11%	3,79%
Marge bancaire	-	1,80%
Taux d'emprunt	4,11%	5,59%
Coussin de maturité	-	7 ans
Part de l'assiette de financement assortie d'une cession acceptée de créance (après livraison)	-	76,5%
Taux de base**	-	3,81%
Marge bancaire cession acceptée de créance	-	1,20%
Taux d'emprunt	-	5,01%

Source : APIJ et MAPPP

* Rendement au 16 février 2011 de l'OAT 30 ans dans le schéma de référence, et Euribor swapé 17 ans en date du 16 février 2011 pour le schéma « contrat de partenariat », la durée de vie moyenne de l'emprunt étant de 17,5 ans.

** Euribor swapé 22 ans en date du 16 février 2011, la durée de vie moyenne de l'emprunt étant de 22,3 ans.

La proportion de dette cédée et acceptée représente 67% (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 novembre 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 7 ans, paraît très élevée au regard des conditions de marché qui ont tendance à s'améliorer.

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 Résultats de l'analyse comparative

3.3.1 Le coût global actualisé avant la prise en compte des risques

Les résultats de l'analyse comparative en termes de coût global actualisé (valeur actuelle nette), au taux de la ressource financière publique (4,11%), 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 un surcoût de 12,6% par rapport au schéma de référence.

Coût global actualisé en K€ HT (valeur actuelle nette au 1^{er} janvier 2011)
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 »

Schéma de référence (1)	Schéma « contrat de partenariat » (2)	Ecart (2) - (1)	
		Montant	%
371 998	418 938	46 940	12,6%

Source : APIJ et MAPPP

Dans le schéma « contrat de partenariat », le montant du loyer annuel moyen est égal 36,68 M€ HT courants, sachant que les services à la personne ne sont compris que durant les neuf années qui suivent la livraison finale.

3.3.2 Pertinence de l'allocation des risques

3.3.2.1 Approche qualitative des risques

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 (découverte archéologique et risque de pollution par exemple), la mise à disposition de l'ouvrage (défaillance du concepteur ou 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 des risques

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 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.

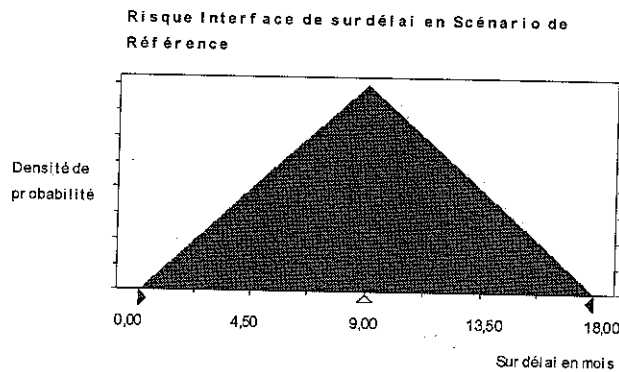
La Mission d'appui constate que la méthode développée ne permet pas de traduire mécaniquement en termes de coûts les effets d'une dérive de délais. Elle note toutefois que cet aspect est partiellement pris en compte à travers le calibrage des lois de surcoûts, ces derniers intégrant implicitement une part imputable aux dérives de délais. 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

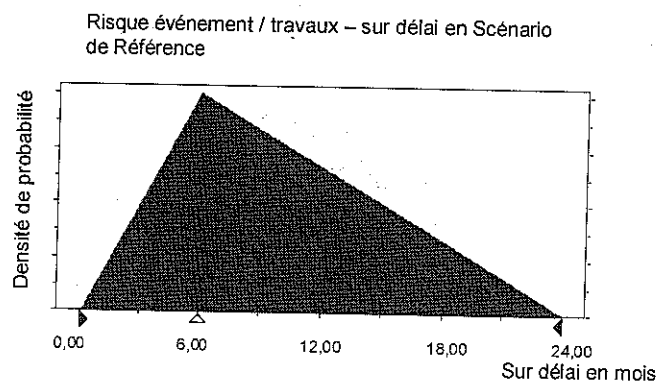
3.3.2.2.2.1 Les risques portant sur les délais

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. La loi retenue pour traduire ce risque combiné est une loi triangulaire symétrique ayant pour moyenne 9 mois et pour borne supérieure 18 mois.

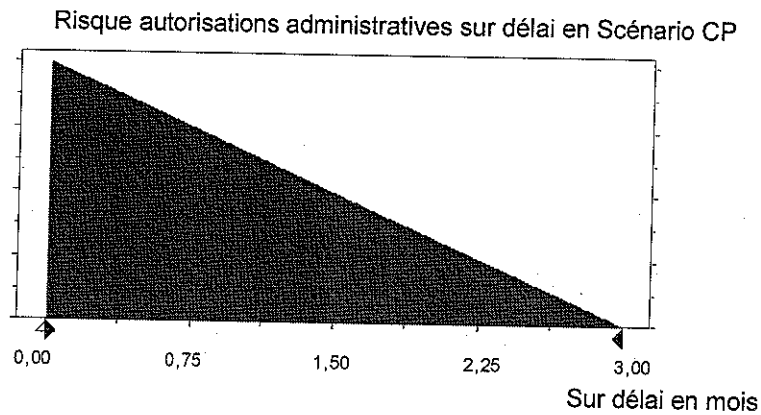


- Le risque de délai lié aux événements pouvant intervenir durant les phases de conception et de réalisation (problèmes de sol ou liés à la reprise de l'existant, archéologie, changement législatif ou réglementaire). La loi retenue est asymétrique (bornée à 24 mois avec une probabilité maximale de 6 mois) 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.



Dans le schéma « contrat de partenariat » seul est retenu le risque de délai lié à l'obtention des autorisations administratives de construction dans la mesure où, contrairement

au schéma de référence, la délivrance de ces autorisations 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 3 mois.



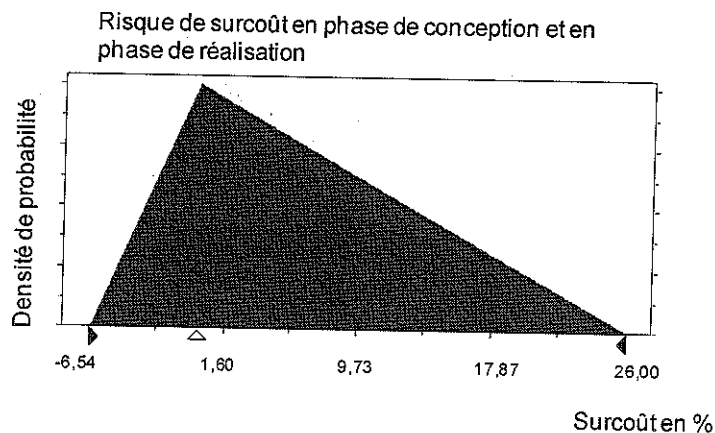
3.3.2.2.2 Les risques portant sur les coûts (dans le schéma de référence)

- Les risques en phase de conception et en phase de réalisation

Les risques de surcoût en phase de conception et en phase de réalisation regroupent les risques d'interfaces entre le marché de maîtrise d'œuvre et le marché de travaux et entre le chantier et l'exploitation pénitentiaire maintenue sur le site, les risques de changements de programme, les risques liés à des changements législatifs et réglementaires, les risques liés à des événements de sol ou d'intempéries, ainsi que les risques liés à la réhabilitation et à la reprise de l'existant.

La provision pour aléas et imprévus de 7% 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 -6,54% (borne inférieure) ;
- la probabilité maximale correspond à la situation dans laquelle il n'y a aucun surcoût (7 % d'aléas) ;
- la situation extrême correspond à un surcoût de 26%.

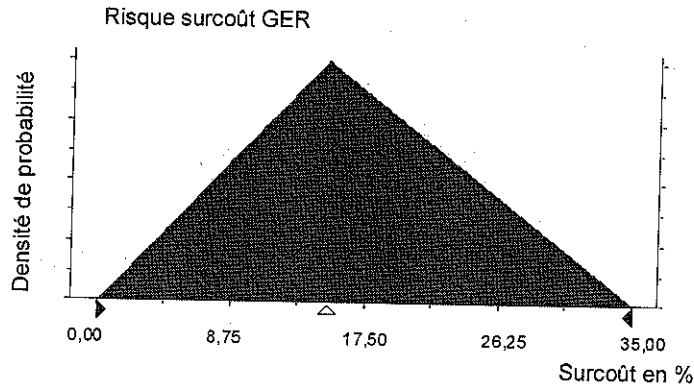


CB

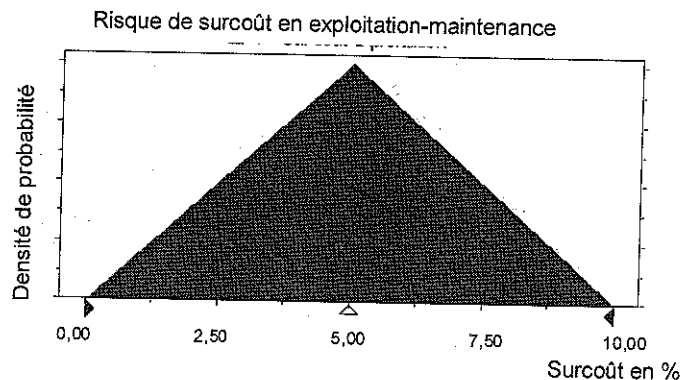
- Les risques en phase d'exploitation

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 qui conduisent *in fine* à des coûts plus importants. La loi retenue, de type asymétrique, se caractérise par un surcoût maximal de 35% et par une probabilité maximale de surcoût de 15%.



La loi retenue pour traduire le risque portant sur l'exploitation-maintenance est de type asymétrique, le surcoût maximal étant de 10% et la probabilité maximale de 5%.

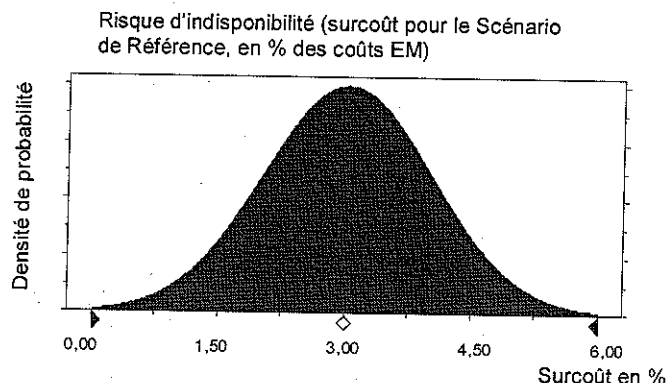


- Les risques d'indisponibilité et de non performance

L'approche consiste à considérer que :

- la probabilité de se retrouver dans un mode de fonctionnement dégradé est, par simplification, globalement la même dans les deux schémas, même si cette probabilité est moindre 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 ;
- à un niveau d'indisponibilité égal, le niveau de pénalité infligé sera plus important dans le schéma « contrat de partenariat » que dans le schéma de référence.

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 1 et de moyenne égale à 3 (bornée en 0 et en +6).



- 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, une loi gaussienne portant sur le besoin de financement de moyenne égale à 10% et d'écart-type égal 10%⁸ a été retenue, cette loi étant croisée avec une loi répartie uniformément sur la phase d'exploitation qui vaut 1 avec une probabilité égale à 5% et 0 avec une probabilité égale 95 %, correspondant à la simulation de l'occurrence de résiliation pour faute.

La méthode de Monte Carlo⁹ 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.

⁸ En contrat de partenariat l'Etat récupère au titre des pénalités de résiliation l'encours des fonds propres et 10% de l'encours de dette, sachant dans le schéma de référence les indemnités récupérées sont bien plus faibles dans la mesure où l'ouvrage est déjà intégralement financé par la personne publique.

⁹ 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.

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 » : -0,8% à la moyenne¹⁰ et -7,9% à la VaR95%¹¹.

Coût global actualisé en K€ HT (valeur actuelle nette au 1^{er} janvier 2011)
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 »

Indicateur	Schéma de référence (1)	Schéma « contrat de partenariat » (2)	Ecart (2) – (1)	
			Montant	%
Moyenne	422 429	419 228	-3 201	-0,8%
VaR 95%	457 789	421 600	-36 189	-7,9%

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 dérives de délais figurant dans le tableau suivant obtenues en appliquant les lois modélisées. Ainsi l'écart de 12 mois au bénéfice du schéma « contrat de partenariat » avant prise en compte des risques de délais est porté à 30 mois (12+18) à la moyenne et à 40 mois (12+28) à la VaR95%.

Dérives de délais de mise en service

Indicateur	Schéma de référence (1)	Schéma « contrat de partenariat » (2)	Ecart (1) – (2)
Moyenne	19 mois	1 mois	18 mois
VaR 95%	30 mois	2 mois	28 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 17% et de 20% 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 195 points de base.

¹⁰ Cet indicateur correspond à la moyenne des coûts globaux actualisés tenant compte des risques simulés par la méthode de Monte Carlo.

¹¹ 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%.

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%

Poste	Augmentation
Augmentation de la marge bancaire sur la dette cédée acceptée	+195 points de base
Coût d'investissement	+17%
Coûts d'exploitation maintenance, GER et fluides	+20%

Source : APIJ et MAPPP

3.3.2.2.5 Les tests de sensibilité

A vu des nombreux tests de sensibilité effectués, dont les principaux sont indiqués dans le tableau suivant, il ressort que l'avantage relatif du schéma « contrat de partenariat » en termes de coût global actualisé est robuste¹².

Avantage relatif du schéma « contrat de partenariat » en termes de coût global actualisé en K€ HT (valeur actuelle nette au 1^{er} janvier 2011) 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 » (VaR95%)

Variable	Augmentation	Avantage relatif du schéma CP (+7,9% dans le cas de base)
Coûts d'exploitation-maintenance+GER+fluides	+10 %	+8,4%
Taux de base (dette cédée et acceptée =4,31%, dette projet=4,29%)	+0,5%	+5,1%
Indexation travaux	+1%	+8,0%
Rémunération des fonds propres	+1%	+7,0%
Part du loyer immobilier cédé et acceptée	+10%	+8,8%
Part de la dette bancaire	+5%	+10,3%
Diminution du nombre de places (de 955 à 800)	-	+7,7%

Source : APIJ et MAPPP

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 (gain en termes de dépenses énergétiques, moindre nuisances de chantier,...). Cette mise en service plus rapide permet en outre d'améliorer plus rapidement les conditions de détention des détenus, les conditions de travail du personnel pénitentiaire ainsi que l'accueil des familles.

¹² L'avantage relatif du schéma « contrat de partenariat » est également robuste en termes de niveau de la VaR bien qu'au cas d'espèce la VaR 90% (avantage CP=+6,3%) et la VaR85% (avantage CP=5,2%) ne soient pas adaptées à la nature particulière du projet.

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'efficacité économique »). Elle considère, qu'au cas d'espèce, l'urgence pouvait également être évoquée.

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 :

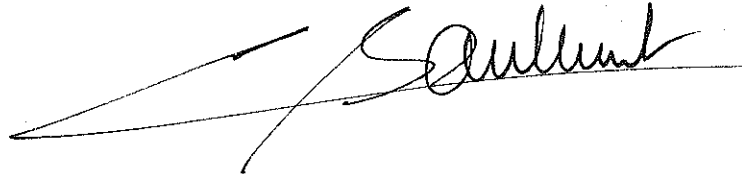
- estime que l'inclusion des services à la personne dans le périmètre du projet, d'ailleurs retenue dans la procédure précédemment engagée en contrat de partenariat, devrait conduire à mieux appréhender au niveau de la conception les contraintes d'exploitation et permettra donc un fonctionnement à un moindre coût de la MAPLS, cette inclusion étant à l'origine de synergies génératrices de gains de productivité qui ont été chiffrés. En effet, au cas d'espèce (travaux phasés et réalisés en site occupé, exploitation et services à la personne réalisés durant les travaux, localisation en plein Paris sur un espace contraint complexifiant la gestion des flux) l'intérêt d'inclure les services à la personne dans le périmètre du contrat semble acquis. Cependant, si un doute subsistait sur l'intérêt pour la personne publique d'inclure dans le contrat les services à la personne, la décision pourrait alors être renvoyée à la fin du dialogue compétitif et prise au vu des résultats de ce dernier ;
- s'agissant de l'inclusion des services à la personne durant une période limitée à 9 ans, au motif de faire jouer la concurrence, la Mission d'appui estime que la mise en place d'un parangonnage périodique aurait permis de réattribuer les services à la personne à une offre concurrentielle de moindre coût sans pour autant avoir à limiter la durée contractuellement prévue à 9 ans ;
- suggère de donner au partenaire privé la possibilité de générer des recettes de valorisation, pour ce qui concerne la restauration des personnels, dès lors que celles-ci seraient significatives, la part de ces recettes imputée sur le loyer à payer par 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. Plus

généralement, lors du dialogue compétitif les hypothèses de financement des candidats ayant un impact important en termes de répartition optimale du risque (proportion de la dette cédée et acceptée et coussin de maturité) devront faire l'objet d'une attention particulière.

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 réhabiliter la Maison d'Arrêt de Paris La Santé.

La validité de l'avis favorable de la MAPP 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

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Baulinet', written over a horizontal line. The signature is stylized and cursive.

Christophe BAULINET