

# Mission d'Appui aux Partenariats Public-Privé



Paris, le 23 juin 2011

Le Président

## **Avis n° 2011- 21 sur le projet de construction et l'exploitation d'une infrastructure de télécommunications à très haut débit en région Auvergne**

**Préambule : Cet avis est rendu en application des dispositions de l'article L1414-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) et au vu des seules exigences fixées par cet article. Il n'apprécie pas l'incidence du projet sur les finances de la collectivité territoriale en termes de soutenabilité budgétaire pas plus qu'il n'aborde la question de la disponibilité des crédits.**

### **1) OBJET :**

Dans le prolongement du projet de déploiement du réseau internet haut débit en zone blanche, achevé fin mars 2009 et garantissant un débit de 512kb/s sur l'ensemble du territoire, la région Auvergne (« la Région ») envisage aujourd'hui le passage au très haut débit ou THD caractérisé par un débit de 50 à 100Mb/s. Cette initiative a pour but de faire face aux besoins sans cesse croissants de bande passage et de répondre aux enjeux d'aménagement du territoire. Elle a été lancée par la région en étroite collaboration avec:

- le Conseil général de l'Allier ;
- le Conseil général du Cantal ;
- le Conseil général du Puy de Dôme ;
- la Communauté d'agglomération du Bassin d'Aurillac ;
- la Communauté d'agglomération de Montluçon ;
- la Communauté d'agglomération de Moulins ;
- la Communauté d'agglomération du Puy en Velay.

sur la base du schéma directeur territorial d'aménagement numérique (SDTAN) s'appuyant sur le plan national THD lancé par le Premier ministre en juin 2010 et financé en

partie par le fonds national pour la société numérique (FSN), le fonds d'aménagement numériques des territoires (FANT), auxquels doivent s'ajouter des fonds européens.

La stratégie de déploiement souhaitée s'articule sur deux axes :

- **Axe 1 : Développement économique**

Cela concerne la desserte à haut ou très haut débit des Zones d'Activités Economiques (ZAE), des entreprises isolées et des sites publics (administrations, santé et enseignement, notamment) ainsi que des points hauts :

- desservir en THD, les ZAE prioritaires non desservies à ce jour (40 ZAE) ;
- renforcer la concurrence sur les ZAE prioritaires où le THD est disponible à un tarif élevé (68 ZAE) ;
- raccorder en THD les entreprises isolées et sites particuliers par opportunité ;

- **Axe 2 : montée en débit des particuliers.**

Cela concerne l'amélioration de l'éligibilité dans les zones résidentielles avec un objectif de rendre le Triple Play (téléphonie, Internet et télévision) disponible le plus rapidement possible et en au plus tard à l'horizon 2025 pour 100% des ménages avec une proportion substantielle de ménages raccordables à la fibre optique jusqu'à l'abonné :

- améliorer les réseaux haut et très haut débit pour passer au plus vite de 59% des lignes aujourd'hui éligibles au Triple-Play multipostes (internet, téléphonie et TV sur le même accès) à 100% toutes technologies confondues, en privilégiant autant que possible la fibre optique au domicile (FTTH) au minimum pour 70% de la population en 2025;
- favoriser le développement de la concurrence pour étendre la couverture réelle des services Triple-Play et diversifier le choix des offres à destination du grand public.

Le rythme de déploiement a été établi selon les trois phases suivantes :

- **phase 1 (2013-2016) :**

- **axe 1 :**

- desserte THD de 29 ZAE prioritaires non desservies à ce jour ;
- renforcement de la concurrence sur 52 ZAE prioritaires où le THD est disponible à un tarif élevé ;
- raccordement en THD de 1 980 entreprises isolées et 599 sites particuliers situés à moins de 250m du réseau ;

- **axe 2 :**

- 81% de triple-play multiposte toutes technologies confondues (hors satellite) ;
- dont 30 % de fibre optique au domicile (FTTH) dont 5% public et 25% privé ;
- 96% de foyer en 2 Mb/s en fin de phase 1 ; offre satellite pour les foyers restants.

- **phase 2 (2016-2020) :**

- **axe 1 :**

- desserte THD de 11 ZAE prioritaires non desservies à ce jour ;
- renforcement de la concurrence sur 16 ZAE prioritaires où le THD est disponible à un tarif élevé ;

- raccordement en THD de 108 entreprises isolées et 43 sites particuliers situés à moins de 250m du réseau ;
- axe 2 :
  - 91% de triple-play multiposte toutes technologies confondues (hors satellite);
  - dont 64% de fibre optique au domicile (FTTH) dont 22% public et 43% privé ;
- phase 3 (2020-2025) :
  - axe 1 :
    - raccordement en THD de 11 entreprises isolées et 19 sites particuliers situés à moins de 250m du réseau ;
  - axe 2 :
    - 95% de triple-play multiposte toutes technologies confondues (hors satellite) ;
    - dont 73 % de fibre optique au domicile (FTTH) dont 30% public et 43% privé ;
    - et 4% de triple-play multiposte via satellite.

Ce rythme tient compte en particulier des engagements pris à ce jour par les opérateurs privés de façon à ce que l'investissement ne soit pas porté exclusivement par la collectivité.

La Région n'ayant pas les ressources internes suffisantes pour réaliser ce plan d'action très ambitieux (2,3 personnes dédiées au domaine TIC), elle souhaite confier la réalisation des missions afférentes. Compte tenu de ce contexte, le contrat de partenariat apparaît comme la meilleure solution pour atteindre les objectifs définis, et ce d'autant plus que la Région dispose déjà d'un retour d'expérience positif dans ce domaine, le déploiement du réseau internet haut débit en zone blanche, ayant été réalisé en CP dans le respect des délais et des coûts prévisionnels.

Le périmètre du CP serait le suivant :

- Conception ;
- Réalisation des travaux ;
- Financement des travaux ;
- Exploitation et maintenance;
- Commercialisation aux opérateurs de détail;
- Evolution du réseau en fonction des besoins et des déploiements de réseaux connexes.

L'ensemble de ces missions étant réalisé conformément à des indicateurs de qualité et performance à définir contractuellement.

*Remarques de la MAPPP : La MAPPP rappelle l'importance fondamentale d'un audit sur la configuration et les capacités actuelles du réseau et des infrastructures le supportant, en particulier sur la base des récentes évolutions. Il convient en effet de mettre à disposition des candidats l'ensemble de ces informations afin d'éviter une surévaluation des risques. C'est aussi le moyen de dynamiser la concurrence afin de ne pas favoriser excessivement les opérateurs déjà fortement implantés localement. Une vigilance particulière doit être aussi maintenu dans la vérification de la cohérence du*

*coût des servitudes liées à l'usage d'infrastructures de transport d'électricité éventuellement utilisées pour le déploiement de réseaux de télécommunications.*

## 2) ANALYSE JURIDIQUE

Le critère de l'urgence n'a pas été retenu par la Région, l'urgence n'étant pas, en l'occurrence, caractérisée.

Dans son évaluation préalable, la Région a recouru au critère de la complexité, tel qu'établi dans l'ordonnance, notion qui renvoie à la directive n°2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil 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 le recours à une procédure appelée dialogue compétitif dans le cas de projets complexes.

### *a) Exploitation d'un réseau de télécommunication THD par la Région Auvergne*

On rappellera qu'aux termes du I de l'article L. 1425 du code général des collectivités territoriales (CGCT) :

« - Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent établir et exploiter sur leur territoire des infrastructures et des réseaux de communications électroniques au sens du 3° et du 15° de l'article L. 32 du code des postes et communications électroniques, acquérir des droits d'usage à cette fin ou acheter des infrastructures ou réseaux existants. Ils peuvent mettre de telles infrastructures ou réseaux à disposition d'opérateurs ou d'utilisateurs de réseaux indépendants. L'intervention des collectivités territoriales et de leurs groupements se fait en cohérence avec les réseaux d'initiative publique, garantit l'utilisation partagée des infrastructures établies ou acquises en application du présent article et respecte le principe d'égalité et de libre concurrence sur les marchés des communications électroniques ».

Dans les mêmes conditions qu'à l'alinéa précédent, les collectivités territoriales et leurs groupements ne peuvent fournir des services de communications électroniques aux utilisateurs finals qu'après avoir constaté une insuffisance d'initiatives privées propres à satisfaire les besoins des utilisateurs finals et en avoir informé l'Autorité de régulation des communications électroniques (ARCEP). Les interventions des collectivités s'effectuent dans des conditions objectives, transparentes, non discriminatoires et proportionnées. L'insuffisance d'initiatives privées est constatée par un appel d'offres déclaré infructueux ayant visé à satisfaire les besoins concernés des utilisateurs finals en services de communications électroniques. ».

Il ressort de ces dispositions que les collectivités territoriales peuvent intervenir dans le secteur des télécommunications. Leur intervention peut consister à construire et mettre à disposition d'opérateurs ou d'utilisateurs des infrastructures ou des réseaux. Elle peut

éventuellement, mais uniquement en cas de carence de l'initiative privée, conduire les collectivités à fournir elles-mêmes des services de communications électroniques.

Dans ce cadre, le Région souhaite réaliser et exploiter ce réseau THD en tant qu'« opérateur d'opérateurs » ou « gestionnaire d'infrastructure » conformément à la législation en vigueur, le raccordement des clients finaux et la commercialisation des offres qui leur sont proposées restant sous la responsabilité exclusive d'opérateurs détaillants FAI (Fournisseurs d'Accès Internet). La carence locale d'une offre « détaillants » n'a pas été abordée par le Région, car considérée comme fortement improbable.

Ces dispositions, enfin, n'excluent pas pour autant la possibilité de dégager des recettes complémentaires en marge de cette mission principale si le schéma de contrat de partenariat est retenu in fine. L'évaluation préalable mentionne la possibilité pour le cocontractant de mettre en place ce type de services annexes qui pourraient, par exemple et dans certains cas, inclure une prolongation d'infrastructure traditionnellement installée par les opérateurs détaillants tout en excluant les services sur les contenus (accès Internet, Téléphonie, TV,...). La MAPPP recommande d'analyser plus finement ce potentiel de revenus dans le cadre du dialogue compétitif.

## ***b) Critères de complexité***

### ***i) La complexité technique***

Le projet du réseau régional à THD Auvergne paraît de nature à remplir la condition de complexité telle que présentée ci-dessus.

Cette complexité résulte, en premier lieu, de la très grande évolutivité des besoins futurs en bande passante des réseaux de télécommunications. Cette évolutivité, qu'illustre par exemple le fait que les notions de « THD » sont en redéfinition constante, ne permet pas de figer les besoins des utilisateurs finaux sur un niveau de services déterminé. De nouveaux besoins sont en outre sans cesse portés par l'innovation des sociétés du secteur.

La diversité des usagers potentiels conduit, en deuxième lieu, à rendre particulièrement complexe la commercialisation des infrastructures réalisées. Quatre typologies d'usagers peuvent ainsi être distinguées : les opérateurs officiant sur le marché de masse grand public et/ ou professionnels ; les opérateurs d'entreprises ; les opérateurs locaux ; les gestionnaires de réseaux indépendants.

Un troisième facteur de complexité résulte de la nécessité de mettre en cohérence les infrastructures réalisées avec les réseaux existants. Cela suppose de déterminer les passerelles d'interconnexion entre les réseaux ainsi que les possibilités offertes par les différents réseaux de sécurisation de l'infrastructure tierce. Un quatrième facteur, plus proprement technique, tient à ce que les infrastructures réalisées, même si elles reposent sur la technologie fibre, nécessitent un arbitrage technico-économique sur les choix de technologies de desserte (fibre, coaxial, cuivre, radio, 3G ou satellite).

ii) La complexité juridique

L'argumentaire relatif à la complexité juridique repose sur l'incapacité de la Région à établir seule et à l'avance le montage juridique le plus adapté au projet. La complexité résulte, par ailleurs, du caractère, d'une part, dispersé et, d'autre part, évolutif, des textes applicables comme cela a été mentionné en introduction de cet avis. Il y a eu au cours de l'année 2004 deux mouvements principaux conduisant à définir le cadre d'intervention des collectivités territoriales dans le domaine des réseaux de communication électronique. D'une part la loi sur l'économie numérique a eu pour conséquence une modification du CGCT quant à l'exercice, par les collectivités locales, des responsabilités d'opérateur de réseau de télécommunications. D'autre part, et parallèlement, l'Union Européenne a modifié les règles de concurrence s'appliquant aux communications électroniques, conduisant les collectivités territoriales à ne s'engager dans des opérations portant sur des réseaux que dans des conditions précises reposant sur l'incompatibilité entre activités de régulateur et activités d'opérateur. Ces conditions sont encore naturellement susceptibles d'évolution.

iii) La complexité financière

L'argumentaire relatif à la complexité financière repose sur la variabilité des coûts de maintenance et d'entretien du réseau. La MAPPP considère de son côté que la complexité financière du projet pourrait être également invoquée du fait du nombre de flux financiers inhérents à la collecte des recettes principales et complémentaires, quand elles sont possibles, et de la nécessité de tracer ces recettes et de les répartir de façon conforme au contrat et à la réglementation. Pour ce faire, en l'occurrence, la personne publique n'exclut pas la création d'une régie de recettes qui pourrait être confiée au cocontractant si le dialogue compétitif s'orientait vers cette voie.

Un autre aspect qui concourt à renforcer la complexité financière est l'éligibilité à différents fonds d'aide selon les phases de déploiement. Ainsi, le projet est exclusivement éligible au FSN dans sa phase 1, puis éligible au FANT pour les phases ultérieures, et ceci, évidemment sur des montants non clairement établis aujourd'hui et probablement au moment de la signature du contrat.

*Remarques de la MAPPP : Plus généralement, la détermination des critères de performance et des montants de pénalisation/bonus applicables qui correspond à des enjeux complexes à définir et à négocier, conditionnera la capacité à répondre contractuellement aux objectifs fixés.*

Le projet présente, pour ces raisons, un caractère de complexité au sens de l'article L-1414-2 du CGCT. La procédure de dialogue compétitif à laquelle il pourra être recouru est la mieux à même de faire émerger la solution optimale pour répondre au besoin exprimé par la Région.

### 3) ANALYSE COMPARATIVE

#### a) *Pertinence des schémas alternatifs présentés*

L'évaluation retient quatre schémas envisageables pour la mise en œuvre du projet. Cependant, la Région a rejeté, après analyse financière, les schémas MP avec affermage et DSP concessive, car nécessitant un niveau de subvention très élevé.

##### En schéma MP + affermage :

Rappel : Le Région confie à un opérateur l'exploitation du service public à ses risques et périls grâce aux ouvrages constitutifs du réseau déployé qu'elle lui remet en début de contrat, moyennant le versement d'une redevance prélevée sur les usagers. Par la suite, les travaux d'entretien et de renouvellement à l'identique des installations sont à la charge du fermier, tandis que les travaux de modernisation et d'extension sont à la charge de la collectivité affermante. Le fermier est ainsi maître d'ouvrage des travaux qu'il est amené à réaliser et l'ensemble des biens et ouvrages mis à la disposition du fermier, revient de plein droit et gratuitement, en fin de contrat, à la collectivité propriétaire.

La redevance est considérée comme une contrepartie d'un droit d'usage et calculée au regard de la valeur des amortissements de l'investissement. Au regard des dispositions récentes du CGPPP (L.2125), cette valeur peut être ajustée en fonction des perspectives de chiffre d'affaires prévisionnel attendu de l'exploitation du réseau.

Les simulations effectuées montrent que le fermier n'atteindrait l'équilibre économique qu'à partir d'un niveau de redevance fortement réduit (ne couvrant que moins de 5% du montant annuel de remboursement de l'investissement de la Région, ce qui peut être assimilé à une subvention supérieure à 95%. Dans ces conditions, il y a un fort risque de requalification juridique.

##### En schéma DSP concessive

Sur la base d'une subvention maximale de 70%, il faudrait que les recettes soient supérieures de 50% à celles estimées aujourd'hui pour que le TRI soit acceptable (11%) pour le concessionnaire. Par ailleurs, sur la phase 1 exclusivement, compte tenu des recettes attendues, le TRI est aujourd'hui estimé à 3%.

Dans ces deux schémas, il faudrait donc atteindre un taux de subvention d'au moins 90% pour obtenir une rentabilité acceptable pour le cocontractant privé. En conséquence, les deux schémas évoqués ci-dessus sont écartés, ce qui laisse les deux schémas suivants : MOP+ marchés publics et contrat de partenariat.

i) Schéma 1 (référence) : Montage exclusivement sous maîtrise d'ouvrage publique (MP) + marchés de service pour l'exploitation et la maintenance

CB

nécessairement plusieurs marchés;  
financement entièrement à la charge de la collectivité ;  
problème de cohérence technique du fait de la multiplicité d'acteurs présents ;  
multiplication des procédures de mise en concurrence.

**ii) Schéma 2 : Contrat de partenariat**

1 seul contrat, 1 seule procédure de publicité et de mise en concurrence ;  
mise en place d'indicateurs de performances ;  
investissements initiaux à la charge du titulaire du contrat ;  
paiement par le Région sous forme de loyers ;  
favorable à la cohérence technique ;  
dialogue compétitif dans la procédure de passation du contrat ;  
maîtrise tarifaire du service public.

*Remarques de la MAPPP : la MAPPP valide le choix des deux premiers schémas (MP + marchés de service et CP) comme couvrant le champ des montages pertinents.*

**b) Caractère pertinent des paramètres et hypothèses utilisés dans l'évaluation comparative**

**i) Durée du contrat de partenariat**

La durée du contrat de partenariat est fixée à **24 ans** à partir de la date de signature dont 72 mois de travaux (24 mois x 3 phases)

*Remarques de la MAPPP : La durée de contrat est en cohérence avec les estimations habituelles rencontrées dans les DSP pour ce type de projet dans la mesure où elle permet d'amortir les investissements lourds de construction (génie civil, fibre optique, réseau de desserte). Mais la durée pourra être laissée ouverte dans l'avis d'appel public à la concurrence (AAPC) et discutée lors du dialogue compétitif, notamment au regard de considérations relatives au renouvellement des équipements actifs de durée de vie plus courte (équipements de réseau, routeurs....).*

**ii) Délais de réalisation**

Dans le tableau récapitulatif suivant, le seul différentiel important qui apparaît en termes de délais est celui occasionné par la procédure. La Région n'a pas souhaité valoriser l'avantage du CP pour ce qui concerne les délais de travaux. La meilleure maîtrise de la coordination de l'ensemble des acteurs impliqués dans la construction et l'intérêt économique pour le cocontractant à mettre en service le réseau rapidement (recettes complémentaires) n'ont donc pas été pris en considération. Le schéma CP sort toutefois en position favorable avec un gain de 9 mois par rapport au délai en MP, même en tenant compte pour ce dernier la possibilité de réalisation de tâches en temps masqué. Deux points sont par ailleurs à noter :

- ❖ Une mise en service progressive a été envisagée dans les deux schémas dès l'achèvement de la première phase.



- ❖ Fort logiquement, dans la simulation, il n'a pas été réalisé de recalage de la date de mise en service en CP mais le temps gagné dans ce schéma a été valorisé par l'anticipation de la perception des recettes principales.

	MP (mois)	CP (mois)	Ecart (CP-MP)
Préparation des documents de publicité (AAPC, DCE,...)	3	3	0
Analyse et attribution du marché de MOE (yc délais administratifs)			
Ou Dialogue compétitif	12	18	6
Réalisation des APS/APD			
Ou réalisation des études (CP)	9		-9
Instruction et recours	4	4	0
Préparation analyse et attribution des documents relatif aux marchés de travaux / services / financement	8	2	-6
<b>Durée procédure</b>	<b>36</b>	<b>27</b>	<b>-9</b>
<b>Durée des travaux</b>	<b>72</b>	<b>72</b>	<b>0</b>
<b>Durée totale</b>	<b>108</b>	<b>99</b>	<b>-9</b>

Sourçæ: Région Auvergne

*Remarques de la MAPPP: Le calendrier de déploiement imposé en 3 phases est contestable : il serait plus judicieux pour la Région de définir les priorités en tenant compte de l'indispensable avec les projets d'extension de réseau connexes (déploiement réalisé sous l'initiative propre des opérateurs privés) plutôt que d'imposer un calendrier qui pourrait être significativement optimisable. Par ailleurs, les phases ne sont pas jointives ce qui va entraîner des surcoûts de mobilisation et démobilisation de compétences et de matériel au niveau du contractant, surcoûts qui seront directement et indirectement retransférés à la personne publique.*

*Enfin, un calendrier plus resserré aurait l'avantage de mettre en valeur les atouts du CP en particulier les recettes résultantes des mises en service anticipées.*

### iii) Périmètre de la comparaison

Il correspond au périmètre décrit en introduction sans la commercialisation à l'utilisateur final (fonction exclusive d'opérateur d'opérateurs) qui ne pourrait être traitée que dans le cas où la carence d'offres de détail serait démontrée. Il est par ailleurs à noter que la possibilité de recettes complémentaires provenant de services à valeur ajoutée a été envisagée dans ce périmètre, mais celles-ci n'ont pas fait l'objet de valorisation dans cette étude. Ce point méritera d'être abordé dans le cadre du dialogue compétitif.

### c) Coûts

#### Remarque préliminaire

La Mission d'appui n'est pas en mesure de juger de la pertinence des coûts de construction et d'exploitation-maintenance du projet en valeur absolue en regard de ceux qui

seraient proposés par les candidats en fonction de leur niveau de compréhension des exigences du Région. Cependant les détails fournis dans l'évaluation préalable constituent un faisceau d'indices convergents contribuant à la fiabilité attendue de ces estimations.

### Coûts de conception et de réalisation

Dans le tableau suivant, les expériences relevées par la Région dans des projets analogues font apparaître un écart de 5% sur les coûts de construction en faveur du schéma CP. Cette marge, réaliste, correspond à l'aptitude de cocontractant à négocier les coûts d'approvisionnement et de prestations de génie civil.

Coûts d'investissement M€ constant HT	MP	CP	$\Delta_{CP-MP}$ M€	$\Delta_{CP-MP}$ %
Collecte phase 1	90.3	86	-4.3	-5%
Collecte phase 2	22.05	21	-1.05	-5%
Collecte phase 3	23.1	22	-1.1	-5%
Desserte phase 1	97.65	93	-4.65	-5%
Desserte phase 2	190.05	181	-9.05	-5%
Desserte phase 3	161.7	154	-7.7	-5%
Coût des travaux	584.85	557	-27.85	-5%

Source: Région Auvergne

- **Subventions** : Le niveau de subventions n'a pas été proposé dans l'évaluation bien que celles-ci soient attendues dans le cadre du plan de numérisation lancé par le Gouvernement sans compter diverses contributions de type FEDER.

*Remarques de la MAPPP : Ces coûts intègrent les coûts de procédure, les honoraires divers, les frais d'études, de montage et d'assurance. Il aurait été préférable de les distinguer. Il n'est pas fait mention, dans l'évaluation préalable, d'indemnité destinée aux candidats présélectionnés mais non retenus à l'issue du dialogue compétitif conformément à la loi du 28 juillet 2008.*

*Concernant l'apport initial à hauteur de 49% que la Région souhaite financer, la Mission d'appui fait observer que si le principe d'une rémunération partielle anticipée en période de réalisation sous la forme d'avances sur les rémunérations futures n'est pas exclu par l'ordonnance du 17 juin 2004, le contrat devra expressément indiquer que cette avance est appelée à être remboursée en cas de résiliation pour faute du partenaire qui interviendrait avant l'achèvement des travaux. En outre, cette avance, assimilable à un loyer payé par anticipation (cf. article 262 du Code général des impôts), est grevée de la TVA (à la différence des subventions versées par une tierce personne publique). Par ailleurs, il faut garder à l'esprit qu'une avance versée par anticipation à la réalisation de travaux diminue le transfert de risques normalement porté par le cocontractant. En toute rigueur, cet avantage doit être compensé par le cocontractant.*

*A noter que la Région a fait le choix d'une simulation en € constant. Il n'y a donc pas de prise en compte des indexations habituelles. Ceci peut être regrettable en particulier pour le BT01 soumis à une forte croissance actuellement (de l'ordre de 4,5%) et qui peut donc avoir*

*un impact significatif sur les travaux de génie civil présents dans les trois phases du programme.*

**d) Coûts d'exploitation et maintenance**

Bilan annuel en M€ HT constant	Schéma	Schéma	$\Delta_{CP/MP}$	$\Delta_{CP/MP}$
	MP	CP	M€	%
Maintenance passive	3.15	3.00	- 0.15	-5%
Redevance FT	5.04	4.80	- 0.24	-5%
Commercialisation/ administ	1.58	1.50	- 0.08	-5%
Boucle locale	1.58	1.50	- 0.08	-5%
Exploitation FTTH	1.47	1.40	- 0.07	-5%
Autres technologies	0.53	0.5	- 0.03	-5%
<b>Coût Exploitation maintenance</b>	<b>13.34</b>	<b>12.7</b>	<b>- 0.64</b>	<b>-5%</b>
Lignes FTTH passives	9.69	10.20	0.51	5%
Lignes FTTH actives	1.24	1.30	0.07	5%
Service entreprises	3.42	3.60	0.18	5%
Autres services	1.24	1.30	0.07	5%
<b>Recettes principales</b>	<b>15.58</b>	<b>16.40</b>	<b>0.82</b>	<b>5%</b>
<b>Bilan annuel</b>	<b>- 2.25</b>	<b>- 3.70</b>	<b>- 1.46</b>	<b>65%</b>

Sources: Région Auvergne

Pour la personne publique, la perception des recettes principales compense significativement les coûts d'exploitation et ceci particulièrement en schéma CP avantagé par des coûts moindres de -5% et des recettes supérieures de 5%. A noter que ce bilan « coût d'exploitation » est réalisé sur la base du déploiement total des trois phases. Il serait effectivement moins avantageux en situation intermédiaire.

**e) Aspects financiers**

**i) TVA**

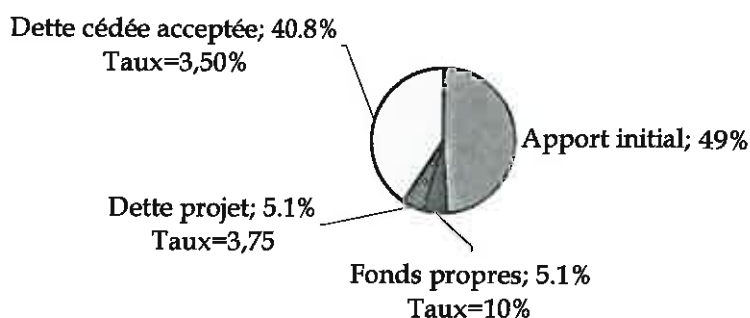
L'infrastructure numérique de THD mise en place par le projet donne naissance à un service public de type industriel et commercial. De la sorte, en MP, et CP, les opérations sont soumises à la TVA de droit commun. Il n'y a donc pas de différence entre les montages au regard de la TVA pleinement récupérable.

**ii) Données sur le financement**

La simulation est réalisée dans l'hypothèse d'un montage de type société de projet (SPV). Le mode de financement du projet est pris en compte, en distinguant le recours à des emprunts bancaires à long terme, le recours à des fonds propres et une avance substantielle de 49% injectée par la région. Sur les 51% restants, le taux d'intérêt versé sur les emprunts bancaires à long terme dépend du ratio de fonds propres et des garanties offertes par le montage contractuel. Ce ratio est de 90%. Les marges bancaires retenues lors de l'élaboration du rapport d'évaluation préalable sont établies sur la base d'engagement pris par l'Etat dans le cas Grand Emprunt :

CB

## Tableau de financement



En effet, le Commissariat Général à l'Investissement (CGI) qui gère les 2 milliards € sur les infrastructures dont la mise en place du futur FSN (Fonds pour la Société Numérique) a annoncé que dans le cadre du Grand Emprunt les opérateurs pourront financer une partie des investissements en empruntant à l'Etat à un taux non bonifié mais proche ou équivalent à celui des collectivités, ce qui contribuera à réduire le coût de la dette privée. L'Auvergne sert de laboratoire aux modélisations du CGI. C'est à la demande de ce dernier, par l'intermédiaire du Préfet et du Président de la Région que ces éléments ont été intégrés à cette évaluation.

### Dans le schéma de référence:

- Taux de base retenu (Swap contre EURIBOR 6M) = 3,50 % (au 3/06/2011) ;

L'actualisation sera donc réalisée sur la base de 3,50%.

### En contrat de partenariat :

- Taux de base retenu (Swap contre EURIBOR 6M) = 3,50 %
- Taux d'intérêt en dette en risque projet (part 10%) : 3,50% + 25 bp = 3,75%
- Taux d'intérêt avec cession de créance acceptée (part 80%) : 3,50%

A noter que dans le cadre du CP « Haut débit Auvergne » précédemment signé, la cession n'a pas été sollicitée.

- Taux de rémunération des fonds propres après IS : 10%
- Coût moyen pondéré de financement privé: 4,18 %

*Remarques de la MAPP : Les spreads n'ont pas été estimés sur la base des conditions actuelles de marché, mais sur la base des engagements pris par l'Etat dans le cadre du Grand Emprunt: le différentiel résultant entre le coût de la dette publique et celui du financement privé est de 68 bp, ce qui est vraiment faible. De plus, le TRI des fonds propres retenu à 10% après IS est inférieur aux valeurs couramment constatées (autour de 11 à*

12%). On pourra cependant constater dans la suite de l'avis que les tests de sensibilité relatifs à une dégradation du taux privé restent satisfaisants.  
Par ailleurs, la MAPPP confirme que le choix d'un montage en financement de projet avec constitution d'une SPV se justifie compte tenu du montant de l'opération.

**f) Les bilans financiers**

Ils intègrent pour chaque schéma les différents coûts supportés (coûts de conception et de réalisation, coûts d'exploitation et de maintenance y compris le GER, coûts de financement) dont sont déduites les recettes principales encaissées.

**g) Avant valorisation des risques**

M€ HT	MP	CP	$\Delta_{CPMP}$	$\Delta_{CPMP}$
			En M€	En %
VAN des coûts bruts	651	704	53	8%
VAN des recettes principales	- 249	- 269	- 20	8%
VAN des coûts nets	402	435	33	8%

Source : Région Auvergne

Le bilan des « valeurs actuelles nettes » (VAN) est favorable au schéma MP. La meilleure performance du cocontractant en schéma CP sur les coûts d'exploitation et de maintenance ne parvient pas à compenser le coût accru du financement, même en tenant compte des recettes principales perçues de façon anticipée du fait des délais de construction plus courts.

**h) Après allocation des risques**

M€ HT (juin 2011) avec risques	MP	CP	$\Delta_{CPMP}$	$\Delta_{CPMP}$
			En M€	En %
VAN totale des coûts nets hors risques	402	435	33	8%
VAN des risques hors recettes	70	5	- 65	-93%
VAN totale des coûts nets avec risques	472	440	-32	-6.8%

Source : Région Auvergne

Cela représente un montant moyen du loyer annuel de 27M€HT net des recettes principales et intégrant le financement de l'apport initial.

CB

Le Région a présenté dans son évaluation préalable une matrice des risques chiffrée, très précise étant donné le niveau d'informations disponibles et les limites d'un tel exercice. Cette matrice fait apparaître pour chaque type de risque l'impact et la probabilité d'apparition, ce qui permet d'en déduire une valorisation.

*Remarques de la MAPP : La valorisation des risques est restée très prudente quant à la prise en compte des avantages du contrat de partenariat. Le risque relatif au niveau des recettes principales est par exemple considéré équivalent dans les deux schémas ce qui est contestable compte tenu des possibilités de motivation du cocontractant. Par ailleurs la valorisation des bénéfices socio-économiques, intégrée « en négatif » dans la valorisation des risques en MP (elle s'additionne donc à ceux-ci) est évaluée à 14M€ (en VAN) ce qui est considéré comme un minimum par la Région sachant que le calcul de risques n'a pas intégré un glissement complémentaire des délais en défaveur du schéma MP s'ajoutant aux 9 mois initiaux.*

**i) Test de basculement**

En modulant significativement certains paramètres macro-économiques impactant la comparaison des deux schémas, il est possible d'atteindre un basculement au profit du schéma MP. Cependant, ces dégradations doivent être significatives sans être irréalistes : ce qui traduit la stabilité satisfaisante de l'avantage économique du schéma CP par rapport aux hypothèses prises et de la prudence de l'analyse.

<b>Variation des paramètres du modèle économique entraînant un Basculement au profit du schéma MP</b>
Baisse des recettes de 13%
Augmentation du coût de la dette publique de 4,18% à 5,85%
Augmentation des coûts d'investissement de 6%
Augmentation des coûts d'exploitation de 15%

CB

### Synthèse de l'avis

La pertinence juridique du recours au contrat de partenariat est établie au titre de la complexité du projet. L'analyse comparative a été menée globalement de façon appropriée, avec le seul schéma alternatif pertinent pour la réalisation du projet.

Cette analyse montre que sur la base d'hypothèses prudentes, le schéma « contrat de partenariat » est préférable au schéma « MP » en termes de coût global actualisé en prenant en compte l'incidence monétaire des risques.

On peut penser, par ailleurs, même si l'évaluation préalable ne s'étend pas sur ces aspects, que les critères qualitatifs (performances techniques, rapidité de déploiement, capillarité, commercialisation plus dynamique...) conduisent également à renforcer l'intérêt du contrat de partenariat.

Lors du dialogue compétitif devront être examinés :

- les aspects fiscaux au sens large (TVA, impôts locaux, IS) ;
- l'identification et la réalisation des recettes complémentaires permettant de réduire le montant du loyer payé par le Région au partenaire privé ;
- les modalités de prise en compte des évolutions du réseau en termes de renouvellement technologique et extension des services ;
- L'indexation des coûts.

La Mission d'appui conseille également à la Région de surveiller l'évolution de l'écart de taux entre financement privé et public qui pourrait apparaître malgré les engagements pris par le CGI, pour s'assurer, avant la conclusion du contrat de partenariat, que le recours à cette formule contractuelle reste financièrement intéressant.

Elle rappelle toutefois qu'elle ne se prononce pas sur la soutenabilité budgétaire de ce projet dont la taille est importante, tant en valeur absolue qu'au regard du budget de la Région.

Sous réserve des observations formulées ci-dessus, les conditions juridiques étant remplies pour recourir au contrat de partenariat, et l'analyse comparative ayant montré que la collectivité peut évaluer avec suffisamment de précision les avantages qu'elle peut en retirer et identifier les facteurs clés de succès d'un tel contrat, la Mission d'Appui à la Réalisation des Contrats de Partenariat émet un avis favorable au choix du contrat de partenariat pour réaliser la construction et l'exploitation de l'infrastructure régionale de télécommunications à très haut débit de la région Auvergne.

Paris, le 23 juin 2011,

Le Président de la Mission d'appui

  
Christophe BAULINET