

Le 23 juin 2011

Avis n°2011-24 sur le projet d'éclairage public de la communauté d'Agglomération de Maubeuge – Val de Sambre

Préambule. Cet avis est rendu en application des dispositions de l'article L.1414-2 du code Général des collectivités territoriales ("CGCT") et au vu des seules exigences fixées par l'ordonnance du 17 juin 2004 relative aux contrats de partenariat.

*
* *

1. Présentation du projet

1.1. Le contexte

La Ville de Maubeuge (32 700 habitants) dispose d'un contrat de maintenance pour son éclairage public et sa signalisation lumineuse tricolore qui arrive à échéance. Un audit a montré que les installations actuelles n'étaient plus conformes aux normes de sécurité et de consommation énergétique en vigueur (vétusté de 2/3 du "patrimoine lumineux") et que des investissements importants étaient nécessaires. Par ailleurs, depuis septembre 2010, la compétence sur ces domaines a été transférée à la nouvelle communauté d'Agglomération de Maubeuge – Val de Sambre (la "Communauté", ou "AMVS"). Le nouveau projet est donc porté par la Communauté et concerne la totalité des communes membres¹.

La ville de Maubeuge assure actuellement la gestion du patrimoine correspondant au moyen d'une régie qui prend en charge l'entretien préventif, le remplacement des lampes et le dépannage, l'essentiel des interventions étant sous-traité au moyen du contrat de maintenance précité. L'équipe concernée au sein de la régie (6 personnes) est composée de personnels

¹ L'audit a été réalisé d'entrée de jeu sur le périmètre correspondant à la Communauté et pas seulement Maubeuge.
Ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi,
6, rue Louise Weiss – Télédéc 323 – 75703 PARIS cedex 13,
tel: 01.44.97.34.78 – fax: 01.44.97.33.88.

polyvalents, expérimentés, mais de plus en plus décalés techniquement, et susceptibles de parvenir à l'âge de la retraite dans les 5 ans qui viennent. Pour les communes de la périphérie de Maubeuge, abandonner ce type de tâche à la Communauté ne pose pas de problème particulier.

1.2. Le besoin

La mise en place d'un nouveau réseau de transport en commun ("VIAVIL"), a été le révélateur de la nécessité de rationaliser et moderniser les installations existantes et de revoir globalement les besoins dans une vision élargie intégrant la sécurité (télésurveillance), les parkings (panneaux d'information numériques), l'esthétique (enfouissement des câbles), les illuminations festives... et ceci en intégrant la préoccupation du développement durable. Or, l'audit précité (en matière d'éclairage public) a conclu à l'inadéquation entre les luminaires (emplacement, hauteur, sources lumineuses utilisées) et les besoins exprimés, engendrant notamment surconsommations d'énergie et pollution lumineuse.

1.3. L'étendue de l'opération

Globalement, le périmètre de l'opération s'étend à la totalité de la Communauté et:

- en matière d'éclairage public, à l'ensemble des voiries, des parcours piétonniers et espaces verts,
- en matière de circulation automobile, à l'ensemble des carrefours à feux tricolores et du jalonnement des parkings publics.

Eclairage public.

Le patrimoine actuel est composé de 5006 supports et de 5988 luminaires. Un gain de consommation énergétique de 25% au moins est attendu dans le cadre du nouveau projet (à nombre de points lumineux constant). A l'heure actuelle, 55% des réseaux sont enfouis, mais dans de nombreuses rues, l'éclairage public s'appuie sur des poteaux EDF qui ne permettent pas un éclairage adéquat (poteaux trop distants par exemple, ou mal positionnés par rapport à la cible à éclairer). Il en résulte que le projet comprendra de nouveaux réseaux (automatiquement enfouis) et de nouveaux luminaires.

Signalisation lumineuse tricolore

Le patrimoine est composé de 25 carrefours à feux. La Communauté souhaite introduire une "gestion des flux" en préalable au renouvellement des installations existantes et étudier des solutions mixées (remplacement des carrefours à feux par des giratoires).

"Jalonnement" des parkings

La Ville a testée depuis plusieurs années cette idée nouvelle². Il s'agit d'installer et de gérer des panneaux indicateurs lumineux qui guident les automobilistes vers les parkings publics les plus proches où des places sont disponibles.

² A l'instar d'autres villes proches telles que Troyes, Bruxelles, Tourcoing...

Illuminations festives, mise en valeur du patrimoine et sonorisation

Les investissements y afférents sont à envisager dans le cadre de l'opération (notamment l'enfouissement des câbles pour la sonorisation, aujourd'hui en aérien) mais les activités récurrentes pourraient rester réalisées en régie par les communes d'AMVS.

1.4. L'objectif global

L'objectif principal du projet consiste à rénover les installations d'éclairage public et de signalisation lumineuse dans le sens de la sécurité des installations, du confort et de l'esthétique³, et de l'économie d'énergie que l'exploitation dégagerait une fois terminée l'opération d'investissement, et à innover par le jalonnement dynamique des parkings, et ceci sur tous les espaces publics... A cette fin, la Communauté recherche une formule de contractualisation globale et envisage donc un contrat de partenariat.

En ce qui concerne l'achat d'électricité, il est prévu que les contrats directs entre EDF et les communes qui composent la Communauté seront préservés pour conserver le bénéfice des tarifs antérieurs. Par contre, le partenaire privé dans le contrat de partenariat gèrera les contrats en question et vérifiera notamment les consommations facturées dans le cadre d'une gestion de la répartition de l'ensemble des dépenses récurrentes auprès des communes membres.

Observations de la MAPPP

La MAPPP prend note des motivations de la Communauté, le projet portant essentiellement (en termes de montants d'investissement) sur l'éclairage public et la signalisation lumineuse, domaine désormais bien balisé de recours au contrat de partenariat.

S'agissant de la fourniture d'énergie, la MAPPP confirme qu'il est préférable, par mesure de prudence, de prévoir que même si c'est le partenaire privé qui gère les consommations, les abonnements antérieurs (au nom des communes) seront préservés... ce qui n'empêche pas que le partenaire privé reste "motivé" par des clauses contractuelles adéquates sur le niveau de la consommation.

Enfin, la MAPPP conseille à la Communauté de formaliser complètement avec ERDF la question de l'enfouissement des réseaux électriques, ce point suscitant encore des lectures juridiques différentes quant à la possibilité de le confier au partenaire privé. Il est conseillé à la Communauté de traiter ce point comme une option dans l'appel à concurrence.

2. Analyse juridique

2.1. Choix du critère

La communauté a choisi de justifier le recours au contrat de partenariat par le critère de l'efficacité. Le critère de la complexité a été également retenu mais de façon accessoire. D'après AMVS, le recours à un contrat de partenariat pour la réalisation du projet d'éclairage public constitue une opération au bilan positif en termes d'avantages/inconvénients et en même temps

³ Notamment grâce à l'enfouissement des réseaux. D'après les conseils, des discussions préliminaires intervenues avec ERDF ont été constructives mais n'ont pas à ce jour permis d'éliminer les réticences de l'opérateur.

une opération complexe aux points de vue technique, financier et juridique au sens de l'article L-1414-2 du CGCT. La Communauté n'a pas retenu le critère de l'urgence. Les justifications avancées par la Communauté pour le critère de la complexité et le bilan avantages/inconvénients sont repris ci-après.

Observations de la MAPP

La MAPP confirme qu'aucun obstacle ne s'oppose à la possibilité, pour la Communauté, de justifier le recours au CP tant par la complexité qu'au vu des conclusions de l'analyse économique-financière (critère du bilan coûts - avantages).

S'agissant du bilan coûts-avantages, la MAPP prend acte du fait que l'évaluation préalable a été commencée avant novembre 2010, date à laquelle a été officialisée une nouvelle méthodologie conçue tout particulièrement pour permettre d'utiliser ce critère lorsque les calendriers de réalisation des investissements diffèrent de façon significative. Celle-ci fait appel à la notion d'utilité socio-économique comparée entre les schémas étudiés pour la réalisation du projet et s'agissant du CP, appréciée sur le calendrier réellement envisagé (et non plus sur un calendrier recalé sur celui du schéma alternatif). Pour rendre l'évaluation préalable en tous points compatible avec la nouvelle méthodologie, la MAPP a demandé quelques adaptations légères des hypothèses retenues par la Communauté.

Enfin, la MAPP rappelle que la démonstration du caractère applicable du critère de la complexité conduit logiquement à retenir le dialogue compétitif pour le mode de passation.

2.1.1. Complexité

La complexité du projet de la Communauté est liée à la nécessité de concilier les objectifs qu'elle s'est fixés. En effet, il s'agit d'un projet:

- qualitatif et innovant, technologiquement cohérent et pertinent,
- générateur d'économies d'énergie, dans le cadre d'une vraie démarche de développement durable, donc forcément multi critères,
- de rationalisation des investissements et plus généralement de l'ensemble des dépenses, dans le sens d'une gestion financière pluriannuelle,
- de mise en conformité des installations par rapport aux normes applicables, notamment en matière de signalisation lumineuse et de circulation automobile,
- de valorisation du patrimoine des communes de la Communauté par la lumière.

Complexité technique

La complexité technique s'entend comme l'incapacité de la Communauté à spécifier seule et à l'avance les moyens techniques à utiliser pour la mise en œuvre d'une solution prescrite ou la difficulté à identifier, parmi plusieurs solutions possibles, celle qui est la plus à même de répondre à ses besoins.

En l'espèce, la Communauté met en avant plusieurs facteurs de complexité technique.

- La Communauté dispose d'agents compétents (les 6 personnes de l'équipe antérieure de la ville de Maubeuge) mais polyvalents alors que la réalisation de l'opération nécessite des compétences hautement spécialisées (au moins lors de la conception).
- Le contexte urbain de l'opération entraîne d'importantes contraintes techniques, notamment en ce qui concerne la circulation en période de chantier.
- Les délais de réalisation doivent être les plus courts possibles pour les raisons évoquées précédemment (gêne pendant la durée du chantier) mais aussi pour obtenir des économies d'énergie au plus vite.
- La multiplicité et l'hétérogénéité des missions nécessitent une grande souplesse d'adaptation et une importante capacité de réactivité, auxquelles la gestion par le privé répond mieux.
- Même avec le concours d'un maître d'œuvre, la Communauté ne dispose pas de la capacité à juger de l'intérêt comparé des solutions concurrentes proposées. Ce n'est que dans le cadre d'un dialogue compétitif orienté vers les besoins de service à satisfaire que celle-ci pourra définir ou affiner au mieux ses besoins et la distribution optimale des risques.
- Le lien entre la conception des ouvrages, leur réalisation, et leur exploitation au regard des objectifs de performance n'est pas maîtrisé par la Communauté. La Communauté est incapable au stade actuel de prévoir sur une durée longue les modalités d'adaptation continue des installations, de prise en compte de nouveaux modes de gestion, de leur impact dans les coûts et dans leur répartition.
- la Communauté n'a pas les compétences pour fixer un cadre aux innovations techniques (dont elle n'a d'ailleurs qu'une connaissance limitée).

Cette situation met la Communauté dans l'impossibilité de définir seule *a priori* les moyens les plus adéquats à mettre en œuvre pour répondre à ces besoins, et d'évaluer les mérites comparés des différents scénarios.

Complexité juridique et financière

La complexité juridique et financière consiste en l'impossibilité pour la personne publique d'établir seule et à l'avance le montage juridique et financier du projet. Sur ce point, la Communauté est confrontée aux problèmes suivants:

- des investissements importants entraînant des économies de dépenses de fonctionnement, sans qu'il soit possible de concevoir dès le départ une programmation financière,
- un projet étalé sur plusieurs années, sans qu'il soit possible d'anticiper la formule de partage optimal entre dépenses de fonctionnement et d'investissement,
- impossibilité pour la Communauté d'anticiper l'impact du projet en termes de ressources (ou d'économies) générées pour la commune,
- la possibilité limitée de la Communauté de contribuer financièrement au montage du projet.

La complexité réside aussi dans la difficulté de procéder à une répartition optimale des risques tant pour la conception, la construction que pour l'exploitation dans la durée.

2.1.2. Bilan plus favorable

Ce critère renvoie au §3 ci-dessous relatif à l'analyse comparative qui fait apparaître un bilan en faveur du CP.

Observations de la MAPPP

L'argumentation en faveur de la complexité du projet est convaincante et reprend beaucoup de thèmes habituellement évoqués en matière d'éclairage public. Il est de fait que l'exigence de continuité pendant les travaux, les contraintes techniques et réglementaires affectant le dimensionnement des besoins, la maîtrise des coûts de fonctionnement, ainsi que les contraintes de calendrier et de conception, constituent des éléments objectifs de la complexité du projet, comme pour tous projets d'éclairage public.

Au delà de la complexité technique, les incertitudes pesant sur les modalités de financement présentées (charges d'investissement de la Communauté, niveau de subventionnement non connu a priori) introduisent une complexité juridico-financière pour la Communauté à laquelle elle ne peut faire face à l'avance et par ses propres équipes (d'autant plus que la Communauté n'a été mise en place que très récemment).

La MAPPP constate que l'argumentation de la Communauté est très classique au vu des projets antérieurs comparables sur lesquels elle a eu à se prononcer et retient le choix de la complexité comme un fondement juridique possible du recours au contrat de partenariat.

3. Analyse comparative

3.1. Examen des schémas alternatifs au contrat de partenariat

3.1.1. DSP

Au cas d'espèce, il n'existe pas de service public "délégable", puisque l'objet de l'opération, au delà de la construction, est de produire un service qui matériellement ne peut être mis à la charge de l'utilisateur. **La DSP a donc été écartée.**

3.1.2. L'autorisation d'occupation temporaire

L'autorisation d'occupation temporaire ("AOT") n'a pas été examinée, dans la mesure où le projet porte sur des ouvrages qui correspondent au domaine public routier ou piétonnier, domaine par définition dans le "champ d'application de la contravention de voirie".

Par ailleurs, l'AOT ne donne pas accès au FCTVA; en conséquence, ce dispositif n'a pas été retenu pour l'analyse comparative.

CS

3.1.3. Le bail emphytéotique administratif

Le bail emphytéotique administratif ("BEA") ne peut pas englober l'exploitation éventuelle des installations pour des tiers privés de même qu'il est difficilement compatible avec la gestion de la consommation énergétique avec rémunération à la performance. Par ailleurs, le BEA, comme l'AOT, porterait sur un objet qui constitue une "dépendance du domaine public", qui ne peut donc se situer "hors du champ d'application de la contravention de voirie".

Le BEA n'a donc pas été retenu pour l'analyse comparative.

3.1.4. Marchés publics

Le Code des Marchés Publics ("CMP") recouvre une grande variété de cas d'application et notamment celui, le plus classique, d'un marché public de maîtrise d'œuvre associé à un ou plusieurs marchés publics de réalisation et / ou de fourniture. Le recours à un marché global dit "de conception-réalisation", très encadré et *de facto* réduit à un certain nombre de cas très particuliers, a été, à juste titre, écarté par les conseils.

Préalablement à la passation des marchés publics de réalisation, un marché de maîtrise d'œuvre peut être conclu pour "apporter une réponse architecturale, technique et économique au programme".

Il est ensuite possible à la personne publique soit d'intégrer l'exploitation-maintenance au marché de travaux sous réserve de conformité à de strictes conditions de durée (limitation recommandée à 4 ou 5 ans), soit de la prendre en charge elle-même (formule de régie), soit de la confier à un prestataire de services dans le cadre d'un ou plusieurs marchés publics distincts (toujours pour des périodes limitées de 4 à 5 ans). Sur la recommandation des conseils, la Commune a supposé au cas d'espèce la passation de contrats pour la maintenance et l'exploitation.

En définitive, la Communauté a retenu le schéma consistant à conclure plusieurs marchés successifs relatifs à chaque domaine (conception, construction, exploitation-maintenance...) Pour ce schéma, le financement se ferait par le recours à un emprunt direct de la Communauté auprès de banques.

3.1.5. Schémas envisageables retenus

Compte tenu de ce qui précède, l'étude comparative porte sur l'alternative entre:

- d'une part un schéma basé sur le Code des Marchés Publics, et comprenant marché éventuel d'assistance à maîtrise d'ouvrage et /ou de programmation, marché de maîtrise d'œuvre, plusieurs marchés de travaux, marchés successifs de maintenance et d'exploitation ("Schéma de Référence"),
- et un schéma basé sur un contrat de partenariat ("Schéma CP") comprenant l'ensemble des tâches de l'amont vers l'aval (conception, constructions, financement des investissements, maintenance et GER et exploitation technique).

3.2. Durée, calendrier

3.2.1. Durée retenue pour la comparaison entre les deux schémas

La durée sur laquelle sont comparés les deux schémas inclut la durée des procédures, la durée de construction des ouvrages, et une hypothèse de durée d'exploitation minimum qui doit permettre l'amortissement de la dette bancaire qui a financé les investissements. Dans les deux schémas, les conseils ont supposé que cette dette bancaire était amortie en 15 ans par échéances annuelles constantes en intérêts et principal à partir de la fin des constructions.

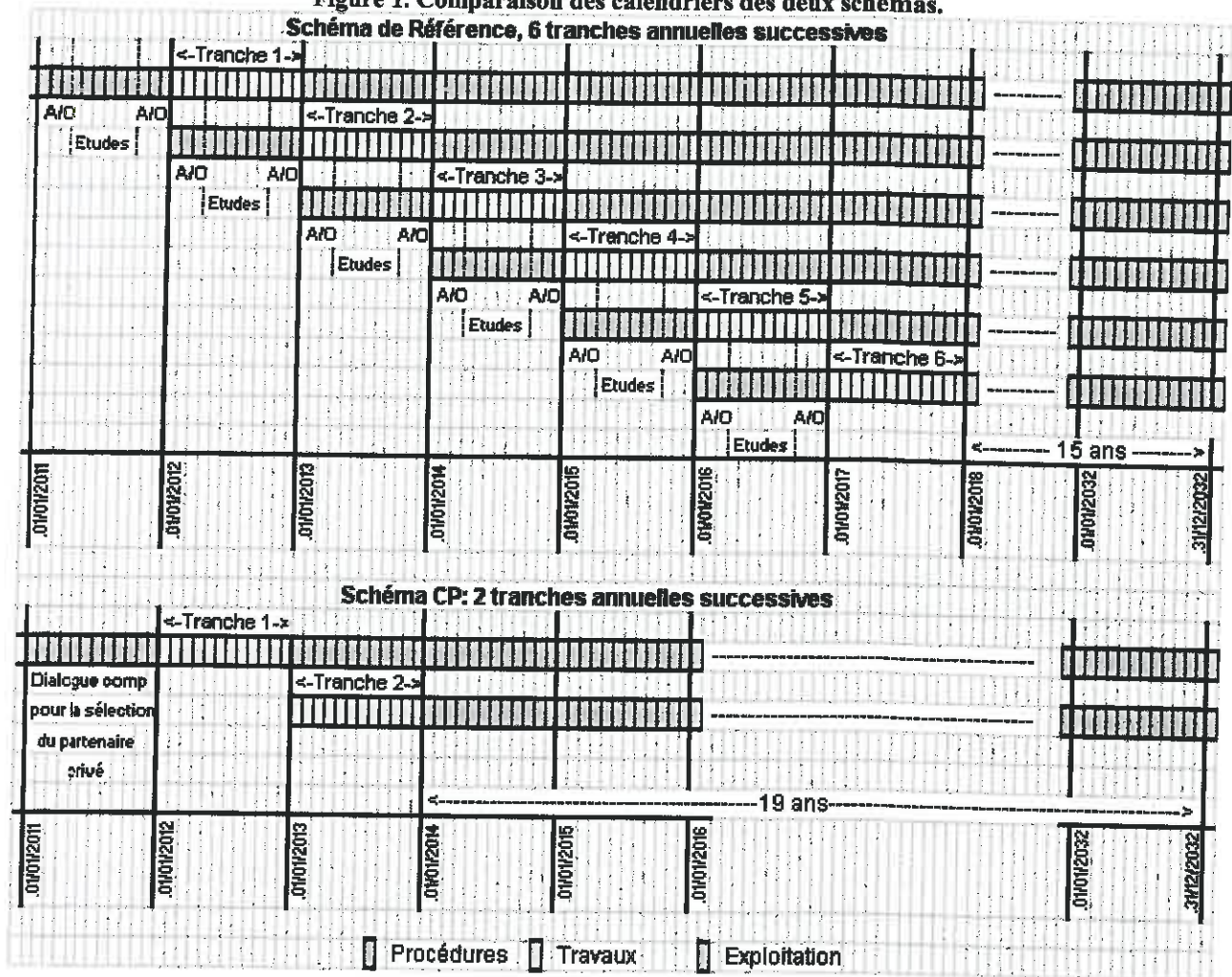
En Schéma CP, le dialogue compétitif dure 12 mois: du 1^{er} janvier 2011 date de calcul des VAN, au 31 décembre 2011. La construction se fait en deux tranches annuelles et consécutives de travaux, du 1^{er} janvier au 31 décembre 2012 pour l'une et du 1^{er} janvier au 31 décembre 2013 pour l'autre. La durée du contrat est fixée à 21 ans à partir de la date de signature.

En Schéma de Référence, compte tenu des habitudes des communes qui composent AMVS (notamment Maubeuge) en matière d'éclairage public et de signalisation lumineuse (investissements de 365 k€ par an), l'opération d'investissement menée au rythme actuel durerait 37 ans d'après les conseils! Toutefois, la Communauté étant prête à donner une priorité à cette opération, les conseils pensent que l'opération pourrait être réalisée en 6 tranches de travaux successives d'un an chacune (à condition que la Communauté s'organise dans ce but).

Chacune de ces tranches de travaux est précédée d'une étude de programmation elle-même précédée d'un appel d'offre pour choisir le bureau d'étude; puis, cette étude est suivie par un autre appel d'offre en vue de la sélection d'une entreprise pour réaliser les travaux (3 mois + 6 mois + 3 mois), après quoi la tranche de travaux proprement dite (d'un an) commencerait. Pour la succession des tranches de travaux, on procéderait en temps masqué, la partie étude et appels d'offres pour la tranche n se faisant parallèlement à la réalisation des travaux pour la tranche n-1. Cet enchaînement conduit à faire commencer l'opération le 1^{er} janvier 2011 par l'appel d'offre en vue de la sélection du programmiste et du maître d'œuvre pour la tranche 1 et à la faire se terminer le 31 décembre 2017 par la fin des travaux de la tranche 6.

Les conseils indiquent que la durée des financements bancaires est de 15 ans pour chaque tranche, en Schéma de Référence comme en Schéma CP: l'amortissement (sur 15 ans) commence à la fin de chaque tranche de travaux. Pour que la comparaison intervienne sur une base adéquate, il faut en réalité retenir dans les deux schémas une fin commune de l'exploitation (au plus tôt) au 31 décembre 2032. A cette date, tous les concours bancaires liés au financement des tranches en Schéma CP sont amortis et il n'y a pas lieu d'allonger la période d'exploitation pour tenir compte de toutes les échéances de récupération du FCTVA (hypothèse: décalage d'un an entre paiement d'une facture et récupération de la TVA sur la partie d'amortissement des investissements à l'intérieur des loyers). Pour une vision de ce calendrier, on se reportera à la Figure 1 ci-dessous.

Figure 1. Comparaison des calendriers des deux schémas.
Schéma de Référence, 6 tranches annuelles successives



3.2.2. Précisions sur les calendriers d'exploitation

Dans les deux schémas, l'exploitation des ouvrages court donc jusqu'au 31 décembre 2032, étant entendu qu'elle démarre en moyenne plus tard en Schéma de Référence qu'en Schéma CP:

- en Schéma de Référence: démarrage échelonné entre le 1^{er} janvier 2013 (1^{ère} tranche) au 1^{er} janvier 2018 (6^{ème} tranche),
- en Schéma CP: démarrage en deux fois: 1^{er} janvier 2013 pour l'une, 1^{er} janvier 2014 pour l'autre.

3.2.3. Modalités de réalisation, tranches

Dans les deux schémas, les travaux sont réalisés par tranches : deux en Schéma CP et six en schéma de référence. Les dates mentionnées dans la Figure 1 ci-dessus s'entendent avant prise en compte des risques. Les études en Schéma CP (programmation) interviennent en temps masqué car elles sont intégrées pour partie dans le processus de consultation pour les divers concurrents (donc pour le concurrent gagnant) et pour partie dans le contrat signé. Pour le Schéma CP, il n'y a donc pas lieu de faire apparaître un tel poste.

Observations de la MAPPP

La MAPPP constate que les projets d'éclairage public donnent souvent lieu à un découpage en plusieurs tranches de travaux. Supposer 2 tranches en Schéma CP et 6 en Schéma de Référence apparaît conforme aux hypothèses retenues pour les dossiers dont la MAPPP a eu connaissance.

3.3. Fiscalité**TVA**

Les sommes facturées à la Communauté sont assujetties à TVA (au taux de 19,6%). En schéma de référence, les montants d'investissement sont directement éligibles au FCTVA, en schéma CP, ce sont les montants d'amortissement inclus dans les loyers qui le sont. Les conseils ont par ailleurs tenu compte, en Schéma CP, de l'impact du délai (de 1 mois) de remboursement de la TVA au partenaire privé par voie fiscale lors de la construction.

Taxes diverses (TLE, TPF...)

Les conseils ont considéré que les dispositions de la loi du 28 juillet 2008 permettent de ne pas tenir compte de ces éléments.

3.4. Coûts**3.4.1. Coûts d'investissement**

Les coûts d'investissement correspondant aux études, travaux et fournitures, y compris les dépenses annexes, sont différents d'un schéma à l'autre. Notamment en Schéma CP, ils tiennent compte des optimisations liées à la notion de contrat global. Ils sont donnés par le tableau ci-dessous.

Tableau 1. Coûts de construction en M€ HT valeur 01/01/2011.

Poste	Schéma de Réf. (a)	Schéma CP (b)	Ecart (b-a)
Coût des travaux (*)	10,698	10,163	- 0,535
Maîtrise d'œuvre (*)	0,535	0,305	- 0,230
Subvention	- 1,120	- 1,120	0,000
Assistance Communauté (**)	0,110	0,075	- 0,035
Indemnisation candidats (***)	0,180	0,120	- 0,060
Coût d'investissement HT	10,403	9,543	- 0,860
Coût d'investissement TTC	12,442	11,413	- 1,029

Notes

(*) En Schéma CP, 5% de moins par rapport au Schéma de Référence du fait d'un meilleur pouvoir de négociation du partenaire privé par rapport à la Communauté (lié en particulier à l'existence d'une seule opération au lieu de six séparées). La maîtrise d'œuvre est évaluée à 5% par rapport au coût des travaux en Schéma de Référence, 3% en Schéma CP. Le montant de la subvention est égal à 10% du montant des travaux retenu pour le Schéma de Référence.

(**) Assistance juridique pendant les procédures.

(***) Hypothèse conseils: 4 candidats indemnisés en CP à raison de 30 k€ pour chacun. En Réf, 30 k€ par tranche.

L'hypothèse d'inflation retenue pour l'ensemble des coûts d'investissement par les conseils est de 3% par an en moyenne (pour les travaux, BT01).

Observations de la MAPPP

La MAPPP prend acte des hypothèses des conseils et note:

- qu'ils ont décomposé le prix en postes séparés pour les travaux et pour la maîtrise d'œuvre et ont différencié ces éléments entre les deux schémas (ce qui est souhaitable),
- que le taux moyen de glissement des coûts d'investissement paraît faible compte tenu de la valeur constatée du BT01 au cours des mois récents (de l'ordre de 5%).
- que l'indemnisation des candidats non retenus à l'issue des procédures de consultation, a été prévue en schéma de référence comme en schéma CP.

3.4.2. Coûts récurrents

En ce qui concerne la maintenance courante et le GER, les conseils ont retenu une hypothèse moyenne par référence à d'autres dossiers. Ils ont différencié les deux schémas l'un par rapport à l'autre en estimant qu'il était possible par des clauses d'intéressement de motiver le partenaire privé sur l'efficacité et l'économie. Compte tenu de ces diverses hypothèses, les coûts récurrents sont donnés par le tableau ci-dessous.

Tableau 2. Coûts récurrents annuels en M€ TTC valeur 01/01/2011.

Poste	Schéma de réf. (a)	Schéma CP (b)	Ecart (b-a)
Investissements récurrents (*)	0,117	0,102	- 0,015
Coût de gestion	0,030	0,030	0,000
Maintenance (**)	0,387	0,355	- 0,032
Energie (***)	0,274	0,248	-0,026
Total TTC	0.808	0,735	-0,073

Notes

(*) Les investissements récurrents comprennent les remplacements à la suite d'actes de malveillance et accidents ainsi que les extensions. La TVA est récupérable sur ce poste auprès du FCTVA.

(**) La maintenance est composée de la maintenance courante et du GER. Gain de 8% en Schéma CP par rapport au Schéma de Référence en année pleine (les investissements étant terminés).

(***) Chiffres pour une année pleine (les investissements étant terminés).

En ce qui concerne les dépenses de maintenance et de GER, et d'exploitation récurrente en général (ex.: illuminations festives), les conseils ont retenu une hypothèse d'évolution des prix de 2,5% par an. Par contre, les dépenses d'énergie sont indexées sur un taux de 1% par an.

Observations de la MAPPP

La MAPPP estime que le rapport des conseils gagnerait à être plus précis sur quelques points.

- En matière de coûts de maintenance et de GER, les conseils auraient dû faire apparaître de façon individualisée l'économie par rapport à la situation actuelle (il est entendu que cet élément a été intégré néanmoins dans la modélisation).
- De la même manière en matière de dépenses énergétiques, les conseils auraient dû faire apparaître de façon individualisée l'économie par rapport à la situation actuelle (il est entendu que cet élément a été intégré néanmoins dans la modélisation; en année pleine, il correspond à 23% en schéma CP contre 17% en Schéma de Référence).

- *Les coûts de gestion sont sans doute de nature différente entre les deux schémas et pourraient être supérieurs en schéma CP, où ils pourraient comprendre une marge du partenaire privé (incidence mineure toutefois).*
- *Le taux d'indexation des prix de l'énergie (1%) paraît sensiblement trop faible.*

3.5. Coûts financiers, de montage et de gestion

Les chiffres indiqués ci-dessous, tant pour le Schéma de Référence que le Schéma CP tiennent compte d'une subvention d'investissement de 1,120 M€ (cf. Tableau 1 ci-dessus) accordée par différents acteurs et notamment le Département.

3.5.1. Hypothèses de financement en Schéma de Référence

Structure du financement

Pour chaque tranche, la Communauté a considéré, pour financer son opération, qu'elle tirerait en fin de tranche sur un emprunt à long terme auprès de banques et amorti sur 15 ans (voir ci-après), relayant une facilité à court terme.

En ce qui concerne le montant maximum de ce "paquet de financement" pour la Communauté, celui-ci doit couvrir les dépenses d'investissements facturées, c'est à dire TVA comprise, d'où le montant maximum de 13,6 millions d'euros prévu pour la ressource bancaire (à comparer au chiffre figurant à la dernière ligne du Tableau 1 ci-dessus, qui ne comprend ni les intérêts intercalaires capitalisés ni les commissions bancaires).

Ce "paquet de financement" serait consenti avec une commission d'arrangement de 0,70% et une commission d'engagement (de "non utilisation") de 0,35%.

Préfinancement

Pour chaque tranche en période de construction, la Communauté utiliserait une ligne de trésorerie à Eonia (0,390%) + 1,20%, soit en tout 1,590%. Ces concours à court terme, ainsi que les intérêts y afférents, sont capitalisés à chaque nouveau tirage. En fin d'année budgétaire (ou plus généralement à la fin des constructions de la tranche), ces concours sont remplacés par un tirage sur la dette à long terme. Pour une tranche donnée, après la fin d'une année budgétaire (si ce n'est pas la fin des travaux de la tranche), la masse de crédit déjà tirée donne lieu à capitalisation d'intérêts au taux de la dette à long terme.

Financement

Pour chaque tranche, et pour la période qui suit la fin des travaux de cette tranche, la Communauté obtiendrait une ressource bancaire amortissable par échéances annuelles constantes en intérêts et principal sur 15 ans, et à un coût indexé sur Euribor à 3 mois (2,45%), puis procéderait à un *swap* pour obtenir un taux fixe. Ce taux fixe ressort à 3,20% (conditions de septembre 2010) et s'obtient en additionnant coût de la ressource (indexée sur Euribor à 3 mois, échangée contre un taux fixe à 15 ans + marge de 0,65%) et coût du *swap* (0,10%).

Observations de la MAPPP

Pour la MAPPP, l'ensemble des conditions prévues (basé sur la situation des marchés de septembre 2010) paraît aujourd'hui dépassé (il convient de noter que les conditions de taux se

sont durcies de 20 à 30 points de base depuis septembre 2010). La MAPPP regrette que les conditions du préfinancement ne soient pas suffisamment explicites dans le rapport d'évaluation préalable.

3.5.2. Hypothèses de financement en Schéma CP

Structure du financement

La Communauté prévoit un montage en financement de type *corporate* (sans "SPV").

La dette bancaire souscrite par le partenaire privé, doit couvrir les dépenses d'investissements réalisées, hors TVA et déduction faite des apports en fonds propres, d'où le montant maximum de 10,2 millions d'euros prévu (à comparer au chiffre figurant à la dernière ligne du Tableau 1 ci-dessus, qui ne comprend ni les intérêts intercalaires capitalisés, ni les commissions bancaires).

Cette dette au sein du "paquet de financement" serait consentie à des conditions moins favorables qu'en Schéma de Référence, avec une commission d'arrangement de 1,10% et une commission de non utilisation de 0,7%.

Préfinancement.

En période de construction, le partenaire privé emprunte des fonds à court terme destinés à être convertis en une dette à long terme en fin de construction pour chaque tranche. Comme en Schéma de Référence, le taux est indexé sur Eonia, avec une marge de 1,20%, soit 1,590% et ces concours ainsi que les intérêts intercalaires sont capitalisés à chaque nouveau tirage, à ce taux court terme. Un crédit relais pour les fonds propres est mis en place au même taux, afin de n'engager les fonds propres en dur qu'au moment de l'entrée en exploitation.

Un crédit relais a été prévu pour financer à court terme (2 mois) l'encours de TVA au taux de 0,89%.

Financement.

La Communauté a prévu que pour chaque tranche, le financement comprendrait une part de fonds propres à hauteur de 5% du montant financé (assortie d'un TRI de 10% après impôts) Le reste à financer (soit 95% du montant, intérêts intercalaires et commissions bancaires compris) fait l'objet d'un prêt bancaire à 15 ans remboursé par échéances annuelles constantes en principal et intérêts, et avec cession de créance acceptée partielle afin de diminuer le poids des coûts de financement. Dans le cas d'espèce, la Communauté a prévu les concours suivants :

- prêt bancaire avec cession-acceptation à l'entrée en exploitation, soit 80% de la dette bancaire globale à partir d'un taux de base de 2,45%, assorti d'une marge de 1,2% (marge de *swap* + marge bancaire: 0,10% + 1,10%), soit en tout 3,65%.
- prêt bancaire en risque projet sur le solde, soit 20% de la dette bancaire globale, de même profil d'amortissement, à partir du même taux de base de 2,45%, assorti d'une marge de 1,7% (marge de *swap* + marge bancaire: 0,10%+1,6%), soit en tout 4,15%.

Sous ces diverses hypothèses, le coût de la ressource financière dans le cas du schéma CP peut se calculer par le tableau suivant.

Tableau 3. Coûts de financement en Schéma CP.

Nature des fonds	Part du total	Taux 1 (*)	Taux 2 (*)
Fonds propres	5%	1,59%	10,00%
Dette avec cession acceptée	76%	1,59%	3,65%
Dette en risque projet (*)	19%		4,15%
Coût global schéma CP	100%	1,59%	4,06%
Coût global Schéma de Réf.	100%	1,59%	3,20%

Notes

(*) Taux 1 est applicable pendant la période de construction. Taux 2 est applicable pendant la période d'exploitation.

Observations de la MAPPP

Ces diverses hypothèses, compte tenu de l'époque où elles ont été élaborées, constituent un ensemble cohérent. Toutefois, la MAPPP considère que la part des fonds propres, mais aussi le niveau de rémunération, ont été sous-estimés (une hypothèse autour de 10% pour la part et un TRI de l'ordre de 12% semblerait plus adaptée). Par ailleurs, les taux de marge sur swap et sur le financement paraissent sous-estimés⁴.

Enfin, la MAPPP rappelle que l'état des marchés financiers à l'heure actuelle ne permet pas d'anticiper leur situation future. Il conviendra pour la Communauté de veiller aux évolutions des taux au moment où les divers candidats à l'attribution du contrat devront s'engager et notamment à l'écart des marges entre emprunteurs privés et emprunteurs publics.

3.5.3. Coûts spécifiques de montage et gestion de projet

Maîtrise d'œuvre pour le Schéma de Référence

Le Code des Marchés Publics ne permet pas une véritable intégration des différents acteurs (maître d'œuvre, entrepreneurs, exploitants-mainteneurs, fournisseurs divers d'équipements ou de services, etc.) Ceci conduit à un coût de coordination statistiquement plus élevé en Schéma de Référence en période de construction comme en période d'exploitation.

Observations de la MAPPP

La MAPPP observe que dans le cas du schéma de référence, la multiplicité des intervenants est une donnée certaine tant pendant la construction que pendant l'exploitation, générant de besoins supplémentaires de coordination, d'où des coûts supérieurs à ceux du Schéma CP.

Aussi la MAPPP regrette que les conseils n'aient pas pris en compte toutes les implications en matière de niveaux comparatifs de charges.

Coûts juridiques et de gestion

En schéma de référence, les conseils n'ont pas pris en compte de coûts spécifiques (notamment juridiques) liés à la gestion interne de projet par la Communauté.

⁴ Il est de fait que les hypothèses de financement tant en Schéma de Référence qu'en Schéma CP semblent optimistes, le bilan en termes d'avantage semblant favoriser le CP (différence de taux trop faible au regard des niveaux habituellement constatés). Toutefois (cf. *infra*), les tests de basculement confirment la stabilité de l'avantage en faveur du Schéma CP.

Pour le schéma CP, les conseils n'ont pas retenu d'hypothèses ni pour les frais de mise en place ou de fonctionnement annuel d'une société de projet, ce qui correspond au type de montage envisagé sur le bilan du partenaire privé (montage *corporate*).

Observations de la MAPPP

La MAPPP note cependant qu'en toute rigueur, la mise en place du montage corporate a un coût, même faible, et la gestion récurrente de la structure de projet aussi.

Revenus de valorisation

Les conseils n'ont pas identifié de revenus potentiels de cette nature.

Observations de la MAPPP

La MAPPP prend acte de la position des conseils et confirme que statistiquement, c'est à dire au vu des dossiers antérieurs qui lui ont été soumis, les projets d'éclairage public se prêtent rarement à des revenus de valorisation.

3.6. Analyse de la valeur actuelle nette («VAN») des coûts

La méthode classique de comparaison (basée sur un recalage des calendriers de construction) pénalise souvent le schéma CP, parce que, même si elle corrige les effets défavorables au CP –du fait d'un calendrier plus rapide de réalisation des investissements– de l'actualisation des coûts, elle ne reflète pas les avantages (qui peuvent être supérieurs) liés également à ce calendrier d'investissement plus rapide.

La nouvelle méthodologie introduite par la MAPPP et présentée en novembre 2010 s'inspire de la notion d'utilité socio-économique. Dans cette compréhension, il faut notamment tenir compte de l'écart entre dates de mise en service des investissements propres à chaque schéma et de la production d'avantage socio-économique ("ASE") entre ces dates, mais en prenant garde d'éviter les doubles comptes (les économies d'énergie notamment).

3.6.1. Etude avant prise en compte des risques

La VAN des coûts en valeur 01/01/2011 supportés par la Communauté avant prise en compte des risques et sur la base d'une actualisation au taux de 3,20% (coût de la ressource en Schéma de Référence) est donnée par le tableau suivant.

Tableau 4. VAN des coûts avant risques en M€ TTC valeur 01/01/2011.

	Schéma de Réf. (a)	Schéma CP (b)	Variation (b-a)/a
VAN 1 (*)	21,351	19,790	- 7,90%
VAN 2 (**)	21,351	20,668	- 3,2%

Notes

(*) VAN des coûts, avec prise en compte des avantages socio-économiques (nouvelle méthodologie).

(**) A titre de comparaison, sans prise en compte des avantages socio-économiques (avec recalage du calendrier en CP).

Dans cette première analyse sommaire, sans prise en compte des risques, le schéma de référence apparaît comme d'ores et déjà moins avantageux que le schéma CP.

3.6.2. Identification des risques, répartition, impact

Les conseils ont recherché les risques les plus pertinents et ont identifié ceux d'entre eux qui étaient transférables au partenaire privé en Schéma CP.

La MAPPP a dressé un résumé du tableau de synthèse des résultats des conseils.

Tableau 5. Identification et valorisation des risques (origine: conseils)

Catégorie / libellé		Schéma de référence	Schéma CP
1	Aléas jusqu'à la fin des travaux (*)	Surcoût invest (*): 10,6% travaux + retard 7 mois	Surcoût invest (*): 3,3% travaux + retard 1 mois
2a	Aléas sur maintenance + GER	Surcoût récurrent: + 4,5% dép. récurrente hors énergie	Surcoût récurrent: + 1,4% dép. récurrente hors énergie
2b	Aléas sur dépenses d'énergie	Surcoût récurrent: + 2,3% dép. d'énergie annuelle	Surcoût récurrent: + 1,3% dép. d'énergie annuelle

Notes

(*) Il est entendu qu'il s'agit d'aléas non couverts par les enveloppes de tolérance.

Observations de la MAPPP

L'exercice d'identification des risques les plus pertinents ne soulève pas de problème particulier. La MAPPP prend acte des chiffres des conseils, tout en regrettant que les conseils n'aient pas modélisé les glissements de calendrier dans le contexte des tranches.

3.6.3. Etude après prise en compte des risques.

Compte tenu des hypothèses retenues, la VAN des coûts en valeur 01/01/2011 supportés par la Communauté après prise en compte des risques et sur la base d'une actualisation au taux de 3,20% est donnée par le tableau suivant.

Tableau 6. VAN des coûts après risques en M€ TTC valeur 01/01/2011.

Types de VAN	Schéma de Réf. (a)	Schéma CP (b)	Variation (b-a)/a
VAN 1 (*)	25,229	20,646	- 22,2%
VAN 2 (**)	25,229	22,357	- 12,8%

Notes

(*) VAN des coûts, avec prise en compte des avantages socio-économiques (nouvelle méthodologie), mais calcul non étendu à l'impact des risques de délais.

(**) A titre de comparaison, sans prise en compte des avantages socio-économiques (avec recalage du calendrier en CP).

A noter que la première redevance annuelle concernant le périmètre complet s'élèverait à 1,562 M€ TTC (dépenses d'énergie comprises).

A travers les tableaux précédents, il est possible de différencier les deux schémas:

- avant prise en compte des risques, un écart en faveur du schéma CP apparaît d'ores et déjà,
- un raisonnement complet basé sur la prise en compte des risques, fait apparaître un avantage important pour le contrat de partenariat, l'impact de la prise en compte des avantages (socio-économiques) liés à une mise en service plus rapide des investissements en CP majorant fortement cet écart.

Observations de la MAPP

La MAPP constate que l'application de la méthodologie de prise en compte des avantages socio-économiques, développée précisément pour les cas de d'écarts significatifs de calendrier, et dans le cadre du recours au critère de l'efficience, conduit à un résultat nettement favorable au CP même si, en tout état de cause, l'ancienne méthodologie aurait permis de conclure en faveur du CP.

3.7. Sensibilité et tests de basculement

Les conseils ont réalisé des tests, classiques, de basculement sur les coûts de construction et d'exploitation, et aussi sur les conditions de financement.

- En matière de coût de construction, une augmentation de 37% des coûts d'investissement en Schéma CP annulerait l'avantage que présente la VAN du schéma CP par rapport à celle du schéma de référence,
- En matière de coût d'exploitation-maintenance (y compris d'énergie), une dérive de 33% environ de ces coûts en schéma CP annulerait l'avantage que présente la VAN du schéma CP par rapport à celle du schéma de référence.
- En matière de conditions de financement à long terme, la neutralisation de l'avantage que présente la VAN du schéma CP par rapport à celle du schéma de référence nécessiterait une élévation du taux de financement privé de 690 points de base (qui s'ajouterait donc au taux de 4,06%).

Les deux premiers tests ci-dessus font apparaître le schéma CP comme techniquement robuste: il est peu probable en effet que le partenaire privé laisse dériver les coûts d'investissement ou d'exploitation dans de telles proportions.

En ce qui concerne les variations de taux d'intérêt, le test confirme l'avantage du schéma CP est extrêmement stable parce qu'il suppose que les taux d'intérêt pour les emprunteurs publics restent parallèlement inchangés (l'augmentation ne s'appliquerait qu'aux emprunteurs privés).

L'ensemble de ces réflexions fait apparaître en général le Schéma CP comme très robuste.

4. Synthèse de l'avis

La pertinence du recours au contrat de partenariat est établie au titre du "bilan plus favorable" (ou de l'"efficacité") comme au titre de la complexité.

L'analyse comparative a pris en compte, pour la réalisation du projet, une formule alternative au contrat de partenariat, enchaînant après des marchés d'études en amont, des marchés de maîtrise d'œuvre, des marchés de travaux pour la réalisation, puis des marchés d'exploitation-maintenance.

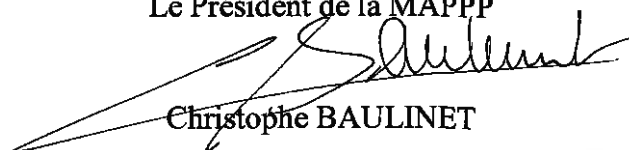
La nouvelle méthodologie diffusée par la MAPPP et utilisée par les conseils fait apparaître un bilan nettement plus favorable pour le contrat de partenariat au vu de l'avantage de ce dernier en termes de valeur actuelle nette (VAN) des coûts globaux après prise en compte des risques et des avantages socio-économiques. Cet avantage est conforté par les résultats des tests de basculement. Par ailleurs, un certain nombre de facteurs complémentaires viennent renforcer l'intérêt du contrat de partenariat :

- il n'a pas été tenu compte dans les calculs de l'impact des risques sur la durée de réalisation des investissements (qui aurait renforcé l'écart en faveur du schéma CP),
- aucun revenu de valorisation n'a été identifié en schéma CP,
- le schéma de référence présente différents inconvénients en termes d'interfaces entre les différents lots et entre la phase de construction et celle d'entretien-maintenance de l'ouvrage, ce qui normalement aurait dû conduire à prendre en compte des coûts de gestion pour la Communauté.

Les observations formulées ci-dessus conduiraient probablement à un bilan encore plus en faveur du schéma CP si elles étaient examinées précisément.

Compte tenu des éléments apportés et des calculs complémentaires effectués par la MAPPP, celle-ci émet un avis favorable au choix du contrat de partenariat pour la modernisation de l'éclairage public de la Communauté d'agglomération de Maubeuge Val de Sambre. Elle recommande enfin de vérifier avant signature du contrat que les avantages attendus d'un tel choix ont bien été obtenus, après prise en compte notamment des conditions réelles de financement telles qu'elles résulteront des propositions des candidats.

Le Président de la MAPPP



Christophe BAULINET