

Mission d'Appui aux Partenariats Public-Privé



maPPP

Mission d'appui
aux partenariats
public-privé

Paris, le 25 juillet 2011

Dossier suivi par Michel Scialom

Avis n° 2011-26 sur le projet de rénovation, gestion énergétique et maintenance des installations d'éclairage public de la ville d'Avignon et du Grand Avignon

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.

1) OBJET

La ville d'Avignon et la communauté d'agglomération du Grand Avignon (ci-après la Ville) souhaitent procéder à une rénovation de leurs installations d'éclairage public, qui comprennent aujourd'hui 19 800 points lumineux environ, dont 60% ont plus de 20 ans, et 355 armoires électriques. La vétusté touche également les supports de ces luminaires.

La ville d'Avignon et la communauté du Grand Avignon ont donc envisagé la mise en place d'un contrat de partenariat qui permettrait tout à la fois de :

- rénover rapidement l'éclairage public existant,
- le mettre en sécurité électrique là où cela s'avère nécessaire,
- mettre en œuvre une politique de maintenance préventive et curative efficace, grâce à l'introduction dans le contrat d'objectifs de performances et de résultats, dont le non respect serait sanctionné,
- améliorer le bilan énergétique du parc existant grâce à une optimisation des types et des puissances des sources lumineuses,
- moderniser enfin les illuminations festives par une nouvelle mise en lumière du palais des Papes et du pont Saint Bénézet.

Un recensement du parc actuel a eu lieu et les équipements ont été répartis entre plusieurs catégories en fonction de leur ancienneté ou de leurs spécificités techniques.

Le remplacement des équipements obsolètes pourrait déboucher sur un gain de consommation électrique proche de 30%.

La Ville gère actuellement son éclairage public avec deux personnes qui partagent leurs interventions sur le terrain avec d'autres champs de compétence (vidéo-surveillance, fibres optiques, etc...). La réalisation d'un programme lourd d'investissement en régie et marchés publics l'obligerait à procéder à des recrutements, ce qu'elle ne souhaite pas.

M

Dans ce contexte, le contrat de partenariat apparaît comme la meilleure solution pour atteindre les objectifs définis. Il serait passé par un groupement de commandes dont le coordinateur serait la ville d'Avignon qui serait également chargée de mener le dialogue compétitif en associant la communauté d'agglomération. Chaque entité signera le contrat de partenariat. La clé de répartition des charges est de l'ordre de 90/10 (90% des coûts pour la Ville d'Avignon et 10% pour le Grand Avignon).

Les recettes complémentaires qui pourraient être dégagées par le partenaire ne sont a priori pas exclues, mais n'ont pas été valorisées dans la simulation financière.

Observations de la MAPP : La MAPP rappelle que les informations relatives à l'état préalable des lieux doivent non seulement permettre d'évaluer avec précision les coûts prévisionnels et les performances attendues, mais aussi contribuer, en les portant à la connaissance des candidats :

- à une compétition plus transparente en évitant une distorsion de concurrence à l'avantage des prestataires connaissant déjà les réseaux de la Ville et qui souhaiteraient faire acte de candidature ;
- à l'établissement de priorités dans le programme fonctionnel ;
- à une meilleure valorisation des risques.

2) ANALYSE JURIDIQUE

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

Dans son évaluation préalable, la Ville 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.

La Ville considère que, compte tenu de la complexité des objectifs à atteindre en matière d'économie d'énergie, lesquels exigent la réunion de compétences spécifiques, elle n'est pas en mesure de définir seule et à l'avance des modalités techniques et financières optimisées pour le projet envisagé.

(1) LA COMPLEXITE TECHNIQUE

La Ville considère ne pas être en mesure de déterminer seule et à l'avance les moyens techniques permettant d'optimiser le projet, en se fondant notamment sur le caractère spécialisé des compétences nécessaires à la bonne réalisation des prestations et, par conséquent, sur la multiplicité des prestataires et des marchés à passer si le projet était réalisé conformément au Code des marchés publics. D'autres difficultés sont évoquées par la collectivité, telles que les contraintes techniques de réalisation et de temps, sa difficulté à appréhender l'évolution du marché de l'électricité, mais aussi l'arbitrage nécessaire entre les nombreuses solutions techniques aujourd'hui disponibles dans un tel domaine. Enfin, pour l'éclairage public stricto sensu, des objectifs ambitieux d'efficacité énergétique sont attendus et contribuent également à la complexité technique du projet.

Observations de la MAPP : Au-delà de l'optimisation énergétique mentionnée dans l'évaluation préalable, la MAPP rappelle que la dimension « développement durable » doit apparaître aussi dans le choix des équipements à installer et leur intégration aisée, en fin de vie, dans un processus de recyclage. De la même façon, en début de contrat, la dépose des équipements vétustes doit être réalisée par le cocontractant, avec des engagements respectant les règles de recyclage.

(2) LA COMPLEXITE FINANCIERE

La complexité financière renvoie à «l'incapacité» de la Ville, d'une part à planifier financièrement de façon optimale dans un contexte budgétaire difficile à la fois un programme d'investissements, certes limité en valeur absolue mais néanmoins significatif au regard des disponibilités de la Ville, auquel s'ajoutent les maintenances curatives urgentes, et d'autre part à mettre en place une gestion rigoureuse des dépenses d'exploitation. La définition d'objectifs de performance en matière de traitement des incidents ou des pannes peut s'avérer délicate. La gestion des certificats d'économies d'énergie réalisées est un élément supplémentaire de complexité.

Observations de la MAPPP : La Ville n'a pas mentionné la complexité relative à la gestion des recettes complémentaires (panneaux d'information/publicité, réseau Wifi,) qui n'est pas plus évoquée dans l'analyse financière, sans que cette option soit explicitement rejetée par la collectivité, qui, dans ce domaine des recettes annexes, se borne à mentionner la possibilité de tirer profit de production d'électricité d'origine photovoltaïque.

La MAPPP considère que le projet présente, sur ces bases, 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 Ville.

3) ANALYSE COMPARATIVE

A. Présentation des schémas

❖ Les schémas à écarter :

- La délégation de service public

Ce schéma est à écarter du fait de l'absence de redevance perçue sur les usagers ce qui ne permettrait pas au titulaire de cette DSP de tirer une partie substantielle de sa rémunération des résultats de son exploitation du service.

- Le bail emphytéotique

❖ Les schémas retenus :

- Les marchés publics

En suivant les pratiques actuelles, il est possible de réaliser l'ensemble du projet dans le cadre de marchés publics de :

- conception,
- réalisation,
- gestion du renouvellement,
- exploitation et gestion technique,

les marchés relatifs à l'exploitation – maintenance devant être relancés tous les 4 ou 5 ans.

Sauf à externaliser ces prestations de service, il appartiendra à la Ville d'assurer la coordination, l'intégration et le suivi des différentes tâches. Elle devra donc s'assurer que les compétences internes sont réellement présentes pour assurer ces fonctions.

La solution « marchés publics » peut être retenue dans le cadre de l'évaluation comparative.

- Le contrat de partenariat

Dans le cadre d'un contrat de partenariat, la solution consiste en un contrat unique aux termes duquel le groupement retenu réalise l'ensemble des travaux, création et rénovation de réseaux, l'entretien - maintenance sur une durée longue et enfin le financement de l'ensemble de ces opérations. La rémunération du partenaire privé est liée à des objectifs de performance, ce qui est en cohérence avec les besoins exprimés par la Ville.

Observations de la MAPPP : La MAPPP rappelle que la Ville devra prêter une attention particulière, aux incidences éventuelles d'un changement de titulaire du contrat de fourniture d'électricité avec EDF au profit du cocontractant dont la conséquence peut être la perte du bénéfice du tarif réglementé. Il est rappelé à ce titre que pour bénéficier du maintien des tarifs régulés, il importe que les abonnements de fourniture d'énergie soient conservés par les collectivités concernées et que celles-ci règlent les factures EDF. Dans ces conditions, il conviendra de ne pas mettre en œuvre la possibilité prévue à l'article L.1414-1 § II du code général des collectivités territoriales qui dispose que : « [le cocontractant de la personne publique] peut se voir céder, avec l'accord du cocontractant concerné, tout ou partie des contrats passés par la personne publique pouvant concourir à l'exécution de sa mission ».

En attendant le règlement de cette question de principe, la plus grande prudence est donc de mise et il est par conséquent souhaitable que la Ville soit en outre maître d'ouvrage des équipements dès leur mise en service. En revanche, elle pourrait confier à son partenaire privé un mandat de gestion de ses factures, sans aller toutefois jusqu'à lui déléguer leur paiement.

Si le réseau d'alimentation électrique concerné est géré en tout ou partie par ERDF, la MAPPP rappelle qu'il convient de faire preuve d'une prudence comparable en ce qui concerne l'enfouissement des câbles de distribution d'électricité: dans ce cas, il convient de s'assurer de la position d'ERDF vis-à-vis de l'intégration de cette prestation dans le contrat de partenariat (le projet retient l'hypothèse du remplacement de 22,5 km de câbles).

La Ville a finalement retenu, pour son analyse comparative, les deux schémas suivants:

- un schéma en marchés publics (MP) séparés dit « schéma de référence » ;
- un schéma du contrat de partenariat (CP).

Observation de la MAPPP : La MAPPP valide le choix des deux schémas envisagés ci-dessus comme couvrant le champ des montages pertinents.

B. Eléments de l'analyse comparative

1) Périmètre retenu

Le périmètre physique et fonctionnel est celui évoqué dans la section 1 de cet Avis.

2) Calendrier de référence du projet dans les deux schémas

La durée du contrat est fixée à 15 ans à partir de la date de signature dont, en CP, 36 mois de travaux correspondant à 3 tranches annuelles.

Observation de la MAPP : La durée du contrat est conforme aux pratiques habituelles rencontrées dans ce type de projet. La durée pourrait être laissée ouverte dans l'avis d'appel public à la concurrence (AAPC) et discutée lors du dialogue compétitif.

Avant prise en compte des risques, le calendrier des procédures et du projet est le suivant pour chacun des deux schémas :

Calendrier global (en mois)	MP	CP	Δ_{CP-MP}
Préparation des documents de publicité (AAPC, DCE, ...)	7,75	2	- 5,75
Analyse et attribution des marchés ou du CP	2,25	6	+ 3,75
Total procédures	10	8	- 2
Durée des travaux	72	36	- 36
Total réalisation	82	44	- 38

Source : rapport d'évaluation préalable.

Les calendriers (hors risques) résumés dans le tableau ci-dessus font apparaître un avantage de **3 ans et 2 mois** pour le contrat de partenariat, essentiellement dû à une réalisation plus rapide des travaux en CP. Dans les deux schémas, les équipements sont mis en service par tranches (6 tranches en MP et 3 en CP).

Au terme de 6 ans après le début des travaux, dans les deux schémas, un programme complémentaire d'investissements est engagé (financé sur crédits budgétaires) mais pour des montants beaucoup plus faibles (15% environ du programme de rénovation total en CP).

La Ville n'a pas procédé au calage des dates de mise en service mais a valorisé les gains obtenus grâce à une mise en service plus rapide des équipements en CP en estimant l'avantage socio-économique qui s'y attache, sous réserve des observations reprises dans les développements consacrés à cette question.

3) Chiffrage des coûts (avant prise en compte des risques)

Tous les coûts sont appréciés TTC pour les besoins de la comparaison, sachant que la ville d'Avignon et la communauté du Grand Avignon peuvent se faire rembourser la TVA ayant grevé l'investissement au titre du FCTVA. Le taux de TVA appliqué dans la simulation financière est de 19,6%. La Ville a considéré que le remboursement du FCTVA intervenait en année $n + 1$ considérant que le régime dérogatoire introduit par l'article L1615-6 du CGCT serait reconduit (récupération en $n + 1$ et non en $n + 2$ de la TVA frappant les dépenses d'équipement de la collectivité si celle-ci s'est engagée, par convention avec le Préfet du département, à au moins maintenir son effort d'investissement)¹.

Observation de la MAPP : Avec la fin du plan de relance, la règle générale devrait redevenir d'application courante : remboursement de la TVA en année $n + 2$.

3.1) Coût des travaux

Il est repris dans le tableau suivant :

¹ Pour une communauté d'agglomération, la règle du décalage a, au demeurant, été supprimée.

Tableau n°1 : Coûts d'investissement dans les 2 schémas

Coût d'investissement TTC (k€ 2011)	MP	CP	Δ CP - MP	Δ CP - MP
	k€	k€	k€	%
Eclairage public				
Investissements initiaux	19 381	16 209	-3 172	-16%
Investissements différés	3 085	3 085	0	0%
Mise en lumière du palais des Papes et du pont	577	483	-94	-16%
Travaux	23 043	19 777	-3 266	-14%
Maîtrise d'œuvre	798			
Assistance juridique, technique et financière		50		
Honoraires divers	798	50		
Indemnités versées aux candidats			0	
Total TTC	23 841	19 827	-4 014	-17%

Source : rapport d'évaluation préalable et calculs MAPPP. Les investissements différés interviennent 6 ans après le début des travaux dans les 2 schémas.

La personne publique a établi ces estimations sur la base de ratios identifiés sur des projets comparables et en appliquant des coefficients d'optimisation en schéma CP par rapport aux coûts de travaux en schéma MP.

Indemnisation des candidats écartés : l'hypothèse a été faite qu'elle serait identique en MP et en CP, c'est la raison pour laquelle il n'en a pas été tenu compte dans l'évaluation comparative.

Subventions : Aucune subvention n'a été introduite dans la simulation.

Observations de la MAPPP : Le choix du schéma CP est à ce stade plus avantageux que le schéma MP. Cependant, la MAPPP estime que le pourcentage de 17% calculé est sans doute un peu fort. Ce résultat est en effet la résultante de deux hypothèses qui grèvent le schéma MP :

- la prise en compte d'un surcoût de 10% pour tenir compte du fait que les travaux en MP sont plus sensibles aux retards et aux interruptions de chantier dans la mesure où ils s'exécutent sur 6 ans,
- l'introduction d'un coefficient d'optimisation de 8% en CP qui est lui-même le résultat d'un calcul qui intègre l'impact d'un marché global (l'avantage est évalué à 10% ce qui est acceptable) et l'incidence du coût de préfinancement des travaux par le titulaire du CP (estimée à 2% du coût global).

Cet écart est encore amplifié lorsque l'on raisonne en euros courants car le coût des investissements initiaux réalisés en MP est indexé au taux de 4% par an alors qu'en CP l'hypothèse est faite que les 3 tranches ne seront pas affectées par l'inflation au motif que le caractère global du contrat et l'importance du coût du matériel proprement dit (luminaires, armoires, supports) dans le montant global de l'investissement – entre 60 et 70% – permettront au titulaire du CP de négocier un prix ferme pour des livraisons s'échelonnant sur 3 ans.

La MAPPP ne remet pas en cause le raisonnement précédent qui a une logique économique. Elle se borne à relever qu'il n'est pas justifié d'augmenter le coût des investissements en MP, qui doit seulement être introduit au niveau de l'analyse de risques, et parallèlement d'introduire un coefficient d'optimisation pour le CP. Elle estime aussi que les modalités de financement des différents schémas ne doivent pas être abordées au moment de l'analyse des coûts, mais ultérieurement et au titre de développements distincts.

La MAPPP considère donc que l'écart entre les deux solutions devrait être ramené autour de 10% en ce qui concerne le coût des travaux.

3.2) Coûts de maintenance et de gestion énergétique

Ces coûts peuvent être synthétisés dans le tableau suivant :

Tableau n°2 : Coûts de maintenance et de gestion énergétique
(cumul sur la période)

Coût de maintenance et énergétiques TTC (k€ courants)	MP	CP	Δ CP - MP	Δ CP - MP
	k€	k€	k€	%
Maintenance et illuminations de fin d'année	16 549	15 330	-1 219	-7%
Consommation énergétique	24 027	23 322	-705	-3%
Total TTC	40 576	38 652	-1 924	-5%

Source : rapport d'évaluation préalable et calculs MAPPP.

Ces coûts sont établis sur la base des coûts actuellement constatés. Un abattement de 10% est pratiqué sur les coûts de maintenance unitaires de tous les luminaires, quelle que soit leur ancienneté, par rapport au schéma MP pour tenir compte des incitations spécifiques à un entretien régulier en CP et du fait que le CP sera passé dès l'origine pour une durée de 15 ans alors qu'en MP il faudra renouveler les marchés trois fois².

Observations de la MAPPP : La MAPPP prend note du coefficient d'optimisation retenu qui reste raisonnable.

L'écart entre les deux solutions est plus faible (5%) que celui calculé sur le coût des investissements. Il s'explique par les raisons suivantes :

- il n'y a pas eu en l'espèce cumul d'un malus (pour le MP) et d'un bonus (pour le CP).*
- les dépenses de maintenance, qui décroissent chaque année en fonction du rythme de modernisation du parc, intègrent la fourniture, la pose et la dépose des illuminations de fin d'année qui, pour la ville d'Avignon, ville touristique chargée d'histoire, s'élèvent à 250 K€ TTC (valeur 2011) chaque année. Ce poste représente plus de 30% du total de la ligne maintenance et illuminations.*
- les dépenses d'énergie ont été intégrées au calcul même si ce poste est hors périmètre du CP pour les raisons juridiques rappelées plus haut. L'impact des économies d'énergie liées à une réalisation plus rapide des investissements en CP se traduit, sur les 15 ans, par une facture d'électricité diminuée (- 3%). Le pourcentage peut paraître faible au regard des économies de consommation attendues (30% sur un parc neuf). Il s'explique par le poids de la part abonnement – fixe – par rapport à la part variable de la consommation (30% environ du coût total annuel HT). En outre, tous les luminaires ne seront pas remplacés (au terme du programme, seuls 14 700 luminaires environ seront récents pour un total de 19 800, soit 74%). La gestion proprement dite qui s'attache à ce poste pèse peu (30 K€ par an en valeur 2011).*

² Les 7% du tableau s'expliquent par le poids des illuminations festives de fin d'année qui pèse indistinctement sur les deux schémas (250 K€ constants par an aux conditions économiques 2011).

3.3) Coefficients d'indexation

Index	%
Indexation coût des travaux (TP 12 / réseaux d'électrification avec fournitures)	4,00%
Indexation coût de gestion du projet	n.d.
Indexation électricité	6,00%
Indexation maintenance (hors énergie) (TP 12)	4,00%

Observations de la MAPPP : La MAPPP tient à indiquer qu'il est acceptable de retenir, pour des indices qui vont s'appliquer sur toute la durée du CP, des moyennes qui lissent les évolutions antérieures. Il en est ainsi pour l'indice applicable aux coûts de maintenance.

En revanche, en ce qui concerne le coût des travaux, il est souhaitable de retenir des indices reflétant de manière plus directe les conditions économiques actuelles. A cet égard, le taux de 4% paraît un peu faible (l'évolution sur un an de cet indice est supérieure à 5%).

3.4) Hypothèses de financement

En schéma MP, il est prévu 6 tranches d'emprunt à 10 ans souscrites annuellement pour un montant correspondant aux investissements initiaux.

En schéma CP, compte tenu du faible coût du projet, le titulaire du CP financera lui-même (en financement de type « corporate ») les investissements initiaux sur ses fonds propres et par emprunt (3 tranches, la première sur 14 ans, la seconde sur 13 ans et la dernière sur 12 ans pour respecter la durée de 15 ans du CP). Il n'est pas prévu de créer une société de projet dédiée.

Les investissements initiaux sont, dans la simulation, réputés financés à 95 % par emprunt bancaire. Les 5% restant sont couverts par des fonds propres.

Conditions retenues dans le schéma de référence :

- Taux de base (compte tenu des conditions d'emprunt récentes de la Ville) : 3 %
- Marge bancaire : 50 bp
- soit un taux tout compris de **3,50 %**.

En contrat de partenariat :

- Taux de base retenu : 3,60 %³
- Taux d'intérêt en dette projet (part 15%) : 3,60 % + 133 bp = 4,93 %
- Taux d'intérêt avec cession de créance acceptée (part 80%) : 3,60 % + 110 bp = 4,70 %
- Taux de rémunération des fonds propres après IS : 6 %
- Taux moyen pondéré : **4,80 %**

L'actualisation sera donc réalisée avec un taux de 3,50 %.

Observations de la MAPPP : Les conditions de financement estimées ne correspondent qu'imparfaitement aux conditions actuelles de marché : le différentiel entre le coût de la dette publique et celui du financement privé est de 130 bp, ce qui est très faible et s'explique d'abord par

³ Ce taux correspond, arrondi par excès, au taux swap à 10 ans contre EURIBOR (moyenne mensuelle de taux journaliers) en juin 2011 (3,45%).

l'hypothèse d'un financement à hauteur de 5% sur fonds propres, soit un niveau très inférieur aux 10 à 15% rencontrés habituellement en financement sans recours. En outre, le rendement de ces fonds propres à 6% après IS est lui aussi très en dessous de la norme habituelle (autour de 11%). Enfin, les marges appliqués à la dette privée se situent sous la fourchette basse actuellement constatée, même si le mode de financement de type « corporate » peut expliquer une partie de cet écart.

La MAPPP valide le choix de ne pas recourir à un montage en financement de projet avec constitution d'une SPV, compte tenu du faible montant de l'opération. Ceci permet de réduire les coûts de financement de l'opération, autorise une optimisation fiscale par intégration dans le résultat de l'actionnaire industriel et réduit les coûts d'organisation et de fonctionnement du montage. La dimension purement éclairage public de ce projet, qui limite le besoin de fédérer des compétences techniques diverses au sein d'une SPV, permet a priori le recours à ce type de montage.

La MAPPP attire toutefois l'attention de la Ville sur le fait que ce type de montage nécessite d'être en présence d'une société disposant d'une bonne assise financière et réunissant en son sein toutes les compétences techniques requises.

Ceci posé, l'assiette des investissements initiaux réalisés doit être prise hors TVA en CP, la TVA ne s'appliquant que sur les loyers d'investissement à partir du moment où ces investissements sont mis en service (c'est à dire à la fin de chaque phase). Les simulations réalisées n'ont pas respecté cette règle.

La MAPPP souligne enfin qu'il est souhaitable de prévoir une gestion active du risque de taux d'intérêt dès lors que le CP sera signé. A cet égard, s'il est d'usage de fixer le niveau des marges bancaires avant la signature, il n'est généralement pas possible, sauf dans d'étroites limites, de faire supporter le risque de variation des taux d'intérêt par le partenaire privé contrairement à ce que prévoit le projet de matrice de répartition des risques repris dans le rapport d'évaluation préalable. La MAPPP recommande donc à la Ville d'apporter un soin particulier au traitement de cette question dans le cadre du dialogue compétitif et d'envisager la souscription de contrats d'instruments financiers la protégeant au-delà d'un certain seuil de hausse, contrats qui pourraient être souscrits à la purge des recours sur le CP et après l'obtention des différentes autorisations administratives nécessaires, voire en demandant au titulaire du CP de souscrire des swaps dès que possible.

C. Résultats quantitatifs de l'analyse comparative

a) Résultats sans risques

Certaines hypothèses de calcul étant critiquables (malus pour les coûts de remplacement en MP, assiette des financements en CP incluant la TVA, non respect de la règle du décalage de 2 ans pour la récupération de la TVA ayant grevé les investissements, taux moyen pondéré du financement trop faible⁴), la MAPPP a recalculé les résultats obtenus par les conseils de la Ville en introduisant un coefficient d'optimisation de 10% - ce qui reste une hypothèse forte - pour les investissements initiaux en CP, les autres données des calculs demeurant inchangées. Les résultats sont les suivants :

Tableau n°3 : VAN des coûts des 2 schémas sans risques

Source : rapport d'évaluation préalable et calculs MAPPP.

VAN sans prise en compte des risques (en M€ HT 2011)	MP	CP	Δ_{CP-MP} (en M€)	Δ_{CP-MP} (en %)
VAN des coûts	45	42,6	- 2,4	- 5,3%
VAN avec avantage socio-économique ⁵	45	35,8	- 9,2	- 20,4%

⁴ La MAPPP a retenu les hypothèses suivantes : 2% de marge sur le crédit non daillysé, 1,20% sur la dette Daillly et 10% de rémunération des fonds propres après IS, soit 15% avant IS. Le taux de sortie moyen pondéré est donc de 5,43%. Il n'a pas été tenu compte des conditions du préfinancement.

La comparaison des VAN avant prise en compte des risques montre un avantage du schéma CP de 5,3 % par rapport au schéma MP (+ 20,4% après intégration des avantages socio-économiques dus à la mise en service plus rapide des équipements en CP, sous réserve des observations ci-dessous). Sur la durée, les avantages du schéma CP en phase d'exploitation font plus que compenser le surcoût de son financement.

Le même calcul peut être fait TTC. Les résultats sont les suivants :

Tableau n°4 : VAN des coûts des 2 schémas sans risques

VAN sans prise en compte des risques (en M€ TTC 2011)	MP	CP	Δ_{CP-MP} (en M€)	Δ_{CP-MP} (en %)
VAN des coûts	50,6	48,7	- 1,9	- 3,7%
VAN avec avantage socio-économique	50,6	41,9	- 8,7	- 17,1%

Source : rapport d'évaluation préalable et calculs MAPPP.

L'avantage n'est plus que de 3,7% (17,1% avec les avantages socio-économiques).

Observations de la MAPPP : La MAPPP tient à faire remarquer que, dans le domaine de l'éclairage public et plus généralement dans celui de réseaux préexistants, le calcul de l'avantage socio-économique tel qu'il a été réalisé dans le rapport d'évaluation préalable est de nature à gonfler l'écart entre le schéma de référence et le CP. En effet, on peut considérer que, pour ce type de projet, l'avantage socio-économique lié à une mise en service plus rapide des nouveaux luminaires en CP est déjà largement traduit par les économies d'énergie qui s'y attachent et qui apparaissent plus tôt (même si, on l'a vu, le différentiel est faible sur la durée du contrat).

Dès lors, il convient, en bonne logique, d'exclure le gain relatif de consommation énergétique lorsque l'on compare les deux schémas en introduisant la notion d'ASE. Le calcul a été fait par la MAPPP. Il montre que le différentiel de consommation pèse peu sur la durée du CP (13% de l'ASE qui peut être imputé au CP). Dans ces conditions, et dans un souci de simplification, la MAPPP recommande, dans le domaine de l'éclairage public, d'asseoir les comparaisons de VAN des coûts sans tenir compte de l'ASE et de considérer que l'introduction de ce concept doit se limiter au registre qualitatif, pour intégrer des éléments difficilement quantifiables comme l'atteinte plus rapide d'une sécurité des armoires électriques, un meilleur confort visuel des habitants, une réduction accélérée du nombre de

⁵ L'avantage socio-économique (ASE) d'un projet – l'expression s'emploie aussi au pluriel – correspond à son utilité pour la collectivité. Il est censé compenser les coûts actualisés qui s'y attachent sur sa durée de vie. Par convention, l'ASE en MOP – celui qui sert de référence – est le montant annuel (ou semestriel) qui, à partir de l'entrée en exploitation, permet d'annuler la VAN des coûts du projet (dépenses d'investissements et dépenses d'exploitation incluses). Il est calculé HT. Lorsque les dates de mise en service des équipements sont identiques en MOP et en CP, l'ASE est considéré comme étant égal dans les deux solutions et n'est pas pris en compte dans les comparaisons de VAN. Lorsque le CP permet une mise en service plus rapide, l'avantage socio-économique qui s'attache à ce schéma est plus élevé puisqu'il apparaît plus tôt. Son montant est fonction de l'écart entre les dates de mise en service des équipements dans les deux schémas. Le calcul se fait en actualisant cet avantage au moment où il apparaît sur la période qui sépare les dates de mise en service complète des investissements en MOP et en CP. L'avantage est déterminé à partir des coûts en MOP, de façon différentielle s'il existe des mises en service partielles (par exemple, pour le projet d'Avignon, en année 2, seulement 1/6 des investissements auront été réalisés en MOP – il y a 6 tranches en MOP – mais 1/3 ou 2/6 en CP – il n'y a que 3 tranches – ; l'avantage à prendre en compte, qui diminue la VAN des coûts du CP, sera donc de 1/6 seulement cette même année). Cette méthodologie a tendance à gonfler cet avantage (le calcul se fait en euros courants HT et avec un taux d'actualisation qui est le taux de financement de la personne publique et non le taux d'actualisation du Conseil d'Analyse Stratégique). L'ASE doit donc être pris comme un ordre de grandeur. En retenant les recommandations du CAS, le différentiel des VAN HT entre le schéma MP et le CP passerait de 20,4% à 17,1%. Les pourcentages comparables TTC seraient respectivement 17,1% et 14,2%.

pannes sur les luminaires, une meilleure qualité esthétique de ceux-ci, une amélioration de la sécurité générale de la voirie et une contribution au développement durable. Ces facteurs sont de nature à faire basculer la comparaison en faveur du CP avant même la prise en compte des risques si les résultats sont tangents.

Sur la base des simulations menées, le loyer annuel exigible la première année après la fin du programme de rénovation (soit l'année 4 en CP) sera de 3,8 M€ courants TTC (simulations MAPPP) contre 3,7 M€ selon les calculs de la Ville.

b) Prise en compte des risques

Les risques sont appréhendés qualitativement et quantitativement.

L'approche qualitative, basée sur une matrice des risques, fait apparaître que les principaux risques, qui devraient être totalement ou partiellement assumés par la Ville dans le schéma de référence, sont transférés au partenaire privé dans le schéma « contrat de partenariat ». Il en est ainsi, en particulier, des principaux risques affectant la construction, des risques de non atteinte des performances et de la plupart des risques d'exploitation.

La méthode quantitative, fondée sur une approche en « valeur moyenne » dite de « criticité » (produit de la probabilité d'occurrence du surcoût par l'assiette concernée), est simple, mais acceptable, la faible taille du projet ne justifiant pas l'emploi d'une méthode probabiliste plus sophistiquée ayant recours à des lois de distribution des risques.

Observations de la MAPPP : La Ville a considéré que les risques de dérive de délai étaient négligeables tant en MP qu'en CP, les entreprises locales étant à même de répondre à la demande et l'expérience acquise en éclairage public depuis 5 ans sur des chantiers de même importance étant satisfaisante. Le risque n'a donc pas été monétisé. La MAPPP prend acte de ce jugement. Le risque en MP est plus un risque d'abandon ou de décalage/report d'une tranche du programme pour des raisons budgétaires qu'un risque de retard dans les travaux.

Les risques de surcoût discriminants entre les deux schémas sont ceux d'une dérive des consommations électriques (en CP le titulaire s'engage sur un objectif plafonné de consommation ce qui n'est pas le cas en MP), de surcoût dans les travaux (le risque est plus faible en CP qu'en MP) et d'une augmentation des coûts de maintenance à la suite de sinistres ou d'accidents (risque reporté sur le titulaire du CP dans la limite d'un plafond mais porté intégralement par la puissance publique en MP).

Deux risques pèsent indifféremment sur les deux solutions : une augmentation des coûts de l'énergie et la variation des taux d'intérêt. Leur incidence est fonction de l'assiette sur laquelle ils s'appliquent. Ceci dit, il est erroné de présenter le CP comme protégé des risques de taux d'intérêt en considérant que les taux sont garantis avant la signature du contrat. Comme les développements précédents l'ont rappelé, c'est le niveau des marges bancaires (et des commissions) qui peut être arrêté avant la signature et non celui des taux qui sont variables tant qu'ils ne sont pas fixés (par exemple par des swaps).

Au total, la Ville a estimé que l'impact monétaire des risques de surcoûts était faible : + 1,4 % en CP et + 4% en MP, soit un différentiel de moins de 3 points.

La MAPPP souligne qu'il sera nécessaire de bien traduire en termes contractuels la répartition des risques qui sera définitivement fixée à la fin du dialogue compétitif. Elle s'étonne qu'un délai supplémentaire d'un an soit introduit dans les calculs de VAN avec risques pour la solution MP puisque l'on a considéré que ce risque était négligeable et ne serait pas monétisé.

c) Résultats avec risques

Compte tenu de l'impact limité des risques, le résultat des simulations confirme l'avantage relatif du CP.

Observations de la MAPP : Pour les raisons indiquées plus haut, la MAPP juge excessif l'écart de 30 % au bénéfice du CP que la Ville a calculé après intégration monétaire des risques.

La MAPP juge qu'il convient de prêter particulièrement attention au test de basculement du CP à la suite d'une hausse des taux d'intérêt. Les simulations qu'elle a réalisées montrent qu'une hausse de 50% du coût de financement privé suffirait à annuler les avantages de ce schéma par rapport au schéma MP (calculs effectués TTC sans prise en compte de l'impact de l'avantage socio-économique). Exprimé de manière différente, toutes autres choses égales par ailleurs, cela signifie que la formule perdrait son intérêt si le différentiel de coût de financement entre le public et le privé dépassait 370 points de base.

Or, en retenant les hypothèses de financement plus réalistes rappelées plus haut, le taux moyen pondéré du financement privé sort à 5,43% et non à 4,80% (différentiel de 193 points de base avec le financement public), ce qui ne laisse qu'une « marge d'augmentation » de 177 bp. (+ 1,8% environ). Cette marge est confortable, mais bien moins que ce que suggère l'évaluation préalable (un doublement du taux de 4,80%).

S'agissant du montant réel des loyers, celui-ci dépendra du résultat des discussions avec les candidats lors du dialogue compétitif et de la valorisation monétaire des risques qui seront à leur charge, telle qu'ils la calculeront en fonction de leurs propres critères, de leur expérience et de l'état final de la répartition des risques entre la personne publique et la personne privée.

Synthèse de l'avis

La pertinence juridique du recours au contrat de partenariat (CP) est établie au titre de la complexité du projet : complexité technique (diversité dans le choix des solutions et particularités d'une infrastructure en réseau), fonctionnelle (optimisation énergétique) et financière.

Pour l'analyse comparative, deux schémas juridiques ont été retenus : marchés publics séparés – schéma MP - et contrat de partenariat – schéma CP.

La valorisation des avantages du schéma CP donne l'avantage à cette solution avant même la prise en compte des risques. Il est recommandé d'examiner l'impact du transfert éventuel du contrat d'approvisionnement d'électricité avec les fournisseurs historiques ou alternatifs sur les tarifs réglementés de l'électricité dont bénéficie la Ville pendant la période pendant laquelle ils sont encore applicables, puis au-delà de celle-ci.

Les conditions juridiques étant remplies pour recourir au contrat de partenariat sur le fondement de la complexité et l'analyse comparative ayant montré que la Ville peut évaluer avec suffisamment de précision les avantages qu'elle peut en retirer, la Mission d'Appui aux Partenariats Public-Privé émet un avis favorable au choix du contrat de partenariat.

Si le projet est effectivement lancé sur cette base, il conviendra toutefois de vérifier tout au long de la procédure, et avant la signature du contrat, que les avantages attendus d'un tel choix ont bien été obtenus, au regard notamment de l'évolution prévisible des conditions de financement en MP et en CP.

Paris, le 25 juillet 2011,

Le Directeur de la MAPPP



François BERGERE