

Paris, le 2 juin 2014

Le Directeur

Avis n° 2014-08 sur le projet « Cologen » du Conseil général du Var

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** :

Le Conseil général du Var (« le CG83 ») doit faire face à la rénovation / construction de trois établissements scolaires :

- Construction d'un collège et d'un gymnase à Carcès (capacité 700 élèves);
- Déconstruction/construction (sauf demi-pension) du collège de l'Estérel à Saint-Raphaël (capacité 800 élèves);
- Réhabilitation lourde du collège de l'Herminier à la Seyne sur Mer (capacité 800 élèves).

Sur les trois sites, sont intégrés dans le projet :

- l'aménagement des dessertes (routière piétonne et cycliste) ;
- la création des réseaux eau, électricité, gaz, évacuation, télécom, cantine avec production sur site ;
- l'ouverture des équipements aux associations (salle audiovisuelle, gymnase,...) avec l'aménagement des espaces extérieurs –préaux, abris véhicules, garages à vélo- qui s'imposent.

La livraison de ces bâtiments est attendue pour les rentrées 2017 (Carcès et St Raphaël) et 2018 (La Seyne) avec des possibilités d'anticipation en cours d'année. Le planning étant très contraint et les exigences du CG83 en termes de performance énergétique étant clairement établies (niveau Bâtiment Passif couplé au label Effinergie+), il est envisagé de lancer ce projet dans le cadre d'un contrat de partenariat via un dialogue compétitif. Ce CP intégrera les missions suivantes :



- Conception ;
- Construction ou rénovation ;
- Financement ;
- Maintenance.

Les principes qualitatifs sur lesquels reposent ces travaux sont en particulier :

- performance énergétique ;
- accessibilité PMR (Personnes à mobilité réduite) ;
- cohérence architecturale et paysagère ;
- optimisation des coûts.

Remarques de la MAPPP : Il est rappelé que, tout en s'appuyant sur les référentiels de performance « niveau Bâtiment Passif couplé au label Effinergie+ », le CG doit évidemment s'inspirer des expériences rencontrées sur les chantiers précédents dont les résultats semblent contrastés. Par ailleurs, sur les aspects réseaux de chaleur, les solutions techniques mais aussi les options opérationnelles doivent se dégager du dialogue compétitif, y compris celles consistant soit à se raccorder sur un réseau extérieur soit à fournir à l'extérieur une partie de la chaleur produite.

2) ANALYSE JURIDIQUE

Le critère de l'urgence a été évoqué par le conseil général du fait que les collèges du Var sont en limite de capacité d'accueil, et que leur état de vétusté pose à la fois des problèmes de sécurité et de respect des normes. Le CG83 se doit donc de rattraper un retard préjudiciable à l'intérêt général affectant l'exercice du service public de l'enseignement secondaire.

Le critère de complexité a cependant été préféré du fait de l'intérêt de conduire un dialogue compétitif mais surtout par la complexité des enjeux techniques, juridiques et financiers présentés par ce projet. Le critère de l'efficacité (ou du bilan) s'avère, comme le montrera ce document dans sa seconde partie, relativement discriminant entre les deux schémas retenus.

Il est rappelé que le recours au critère de la complexité, tel qu'établi dans l'ordonnance, 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.

Le CG83 considère que, au vu des objectifs à atteindre en matière de performance énergétique, d'organisation des chantiers, de contraintes de délais, 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

Le CG83 estime ne pas être en mesure de définir seul 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 missions. D'autres difficultés sont évoquées par la collectivité, telles que les contraintes techniques de réalisation et de temps, sa difficulté à élaborer un cahier des charges précis dans lequel serait décrite préalablement l'organisation économique du contrat, mais aussi l'arbitrage nécessaire entre les nombreuses solutions techniques disponibles dans un tel domaine.

Il existe une réelle complexité technique due en particulier au contexte dans lequel va se réaliser ces trois chantiers :

- En regard des moyens humains disponibles aujourd'hui au CG, le nombre de sites, leur répartition géographique, la diversité des prestations attendues, la multiplicité des solutions techniques et des options en termes de réseau de chaleur rendent difficiles la gouvernance d'un tel projet dans des conditions nominales. A noter que, si ce projet devait être traité en marchés publics, compte tenu de l'effectif actuel, il serait nécessaire de créer 3,9 « équivalent temps plein » pour assurer à la fois la conduite des chantiers, les suivis de la maintenance, ainsi que la gestion des marchés afférents. Dans un tel contexte, la rédaction d'un cahier des charges exhaustif limitant les risques pour la personne publique s'avère quasi impossible compte tenu de la diversité des enjeux (performance, délais, sécurité, intégration dans le paysage, problématique de gestions de l'assainissement, des eaux pluviales, mutualisation d'infrastructure avec des projets futurs,.....).
- Certains de ces chantiers doivent s'effectuer en site occupé, donc en garantissant la continuité du service compatible avec les règles de sécurité et la réglementation sanitaire. Ceci ne sera possible que par une maîtrise totale de la programmation mais aussi d'une gestion parfaitement contrôlée de la phase transitoire.
- Concernant plus précisément la performance énergétique, l'arbitrage entre des solutions multiples, le respect du cocontractant de ses engagements relatifs aux résultats attendus, tout en conservant une forte participation du personnel du conseil général dans les prestations de maintenance, impliquent un dispositif contractuel à la fois exigeant et délicat à mettre en forme sans l'apport indispensable du dialogue compétitif. C'est dans ce cadre que doit se réaliser l'adéquation entre le coût de l'investissement et le coût de la maintenance avec en perspective une durée de vie des bâtiments supérieure à la durée du contrat.
- Les aspects tenant à la performance environnementale constituent aussi un élément de complexité indiscutable (choix des matériaux, objectif d'éclairage des espaces, confort hygrothermique en particulier l'été, qualité de l'air,....) ne peuvent être traités que de façon globale dans chaque bâtiment.

(2) LA COMPLEXITE JURIDIQUE

Les éléments précédemment évoqués pourraient être repris sur un axe juridique en particulier sur les aspects transfert de risques habituellement rencontrés mais aussi ceux relatifs à la quasi simultanéité de trois chantiers. Cette configuration présente un avantage économique certain mais aussi l'inconvénient de la possibilité d'un transfert de perturbation d'un chantier vers les autres chantiers. Une solution doit être apportée à cette faiblesse propre aux marchés globaux. Sur ces points juridiques comme sur les aspects techniques, le CG83 n'est pas en mesure de définir seul et à l'avance les solutions adaptées à ces questions.

(3) LA COMPLEXITE FINANCIERE

La complexité financière renvoie à la difficulté du CG83 à planifier financièrement de façon optimale, dans un contexte budgétaire difficile, un programme d'investissement significatif au regard de ses disponibilités budgétaires.

Remarques de la MAPPP : La MAPPP considère que le projet présente un caractère de complexité technique, juridique et financière 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 le CG83.

3) ANALYSE COMPARATIVEA. **Présentation des schémas**

❖ Les schémas à écarter :

- La délégation de service public

Le service public de l'enseignement ne peut pas se déléguer.

- Les marchés de conception réalisation

Le marché de conception-réalisation est un marché de travaux. Or, du fait de l'étendue des missions envisagées et de leur diversité, ce type de marché n'est pas adapté au cas présent.

❖ Les schémas retenus :

- Les marchés publics

Dans la continuité des pratiques actuelles, il est possible de réaliser l'ensemble du projet dans le cadre des marchés publics :

- conception ;
- réalisation ;
- exploitation et gestion technique ;

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

- Le contrat de partenariat

Dans le cadre d'un contrat de partenariat, la solution consiste en un contrat unique aux termes desquels le groupement retenu réalise l'ensemble des travaux, l'exploitation - 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 le CG83.

Dans ces conditions, le CG83 a basé son analyse comparative sur les deux schémas suivants:

- **Le schéma MOP dit « schéma de référence » ;**
- **Le schéma de contrat de partenariat (CP).**

Remarques de la MAPPP : la MAPPP valide le choix des deux schémas listés 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 l'introduction de l'Avis.

2) Calendrier de référence du projet dans les deux schémas

La durée du contrat est fixée à **27 années** à partir de la date de signature dont 18 mois de travaux en CP et 22 mois en MOP.

Observation de la MAPPP : La durée du contrat est supérieure aux pratiques habituelles rencontrées dans ce type de projet. Elle aurait intérêt à être laissée ouverte dans l'avis d'appel public à la concurrence (AAPC) et discutée lors du dialogue compétitif ou la procédure négociée selon l'option choisie.

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

Calendrier global (mois)	MOP	CP	Δ_{CP-MOP}
Phase candidatures	3.5	4	0.5
Analyse des offres/Dialogue	9	12	3
APS/Etudes/Autorisations	18	8	-10
Total procédure	30.5	24	-6.5
Durée travaux	22	18	-4
Total réalisation	52.5	42	-10.5

Sources: CG 83

Le tableau précédent prend en compte le temps masqué sur l'ensemble des 3 opérations.

Les dates de livraison des différents sites sont :

Site	Date en MOP	Date en CP
Carcès	01/07/2018	31/08/2017
St Raphaël	01/11/2018	30/11/2017
La Seyne	01/04/2018	31/08/2017

Sources: CG 83

Remarques de la MAPPP : Ces données correspondent à celles rencontrées habituellement dans les chantiers comparables.

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

Tous ces coûts sont appréciés HT pour les besoins de la comparaison, sachant que les coûts réels seront TTC, le CG83 pouvant se faire rembourser la TVA ayant grevé l'investissement au titre du FCTVA (15,76%).

Le taux de TVA sur l'ensemble des coûts est de **20%** (taux en vigueur à ce jour).

a) COUT DES TRAVAUX

Coûts d'investissement HT (M€ constant avril 2014)	MOP	CP	Δ_{CP-MOP}	Δ_{CP-MOP}
	M€	M€	M€	%
Carcès	21.66	20.57	- 1.09	-5%
St Raphaël	22.51	21.39	- 1.12	-5%
La Seyne	16.92	16.08	- 0.84	-5%
Total travaux	61.09	58.04	- 3.05	-5%
Etudes	9.16	6.96	- 2.20	-24%
Fournitures	1.65	1.57	- 0.08	-5%
Frais de procédure personne privée		4.35	4.35	
Frais de procédure personne publique	3.49	2.59	- 0.90	-26%
Coût de gestion de projet	1.99	1.06	- 0.93	-47%
Indemnisation des candidats non retenus	1.20	1.05	- 0.15	-13%
Assurance et autres	0.40	1.45	1.05	263%
Total procédure	17.89	19.03	1.14	6%
Total investissement (HT)	78.98	77.07	- 1.91	-2.4%

Sources: CG83

La personne publique a établi les estimations en CP sur la base de ratios identifiés sur des projets comparables.

Indemnisation des candidats non retenus: Elle a été établie sur la base suivante :
 en MOP : 100 k€ pour chacun des 4 candidats (sur 5) éliminés par collègues : 1 200k€
 en CP : 350k€ pour chacun des 3 candidats (sur 4) éliminés : 1 050k€

Remarques de la MAPPF : Tout en introduisant des éléments différenciants argumentés par l'expérience, il n'y a pas d'écart sensible entre les coûts d'investissement relatifs à chacun des schémas.

COUTS D'EXPLOITATION-MAINTENANCE

Entretien courant	266	240	- 26	-10%
GER	443	399	- 44	-10%
Gestion et taxes	181	69	- 112	-62%
Coût Spv	-	100	100	
Total Coûts				
Exp/maintenance/GER	890	808	- 82	-9%

Sources: CG83

Remarques de la MAPPP: A noter que dans le tableau précédent, il est supposé que la maintenance en MOP est faite selon les règles de l'Art (et non pas en fonction des disponibilités budgétaires). On suppose aussi que les économies réalisées en termes de performance énergétique sont équivalentes dans les deux schémas, ce qui n'est pas intuitif du fait du niveau des engagements pris par le cocontractant en CP, contrairement en MOP. Ces estimations sont donc jugées prudentes à l'égard des avantages du CP.

INDEXATION DES COUTS DE CONSTRUCTION ET D'ENTRETIEN / MAINTENANCE.

Indexation	
Travaux (BT01)	2,50%
Maintenance (BT50)	2,00%
GER	2,00%
Gestion de projet	2,00%

HYPOTHESES DE FINANCEMENT

En schéma MP, il est prévu un recours à l'emprunt sur 25 ans pour le financement long terme. En schéma CP, il est supposé que le partenaire privé fasse le choix d'un montage en financement de projet, avec constitution d'une société dédiée (SPV).

Les investissements initiaux sont, dans la simulation, réputés financés à 93 % par emprunt bancaire.

Dans le schéma de référence :

- Taux de base retenu (Swap contre Euribor 3 mois) = 2,20 %
- Marge de base= 145 bp

⇒taux de financement public=**3,65%**

En contrat de partenariat :

- Taux de base retenu (Swap contre Euribor 3 mois)= 2,20 %
- Taux d'intérêt en dette projet (part 7,7%) : 2,20 % + 240 bp = 4,60%
- Taux d'intérêt avec cession de créance acceptée (part 85,3%) 2,20% +180 bp = 4%
- Taux de rémunération des fonds propres après IS (part 7%) : 10%

⇒ coût moyen pondéré du financement en CP=4,47%

L'actualisation a donc été réalisée sur la base du taux de financement public de 3,65%.

Remarques de la MAPP : Ces hypothèses financières sont conformes à celles rencontrées aujourd'hui sur ce type de projet. La rémunération à 10% des fonds propres (après IS) est peut-être un peu faible.

4) Résultats quantitatifs de l'analyse comparative

a) Résultats sans risques

Ces résultats sont résumés dans le tableau suivant.

Coûts actualisés avant prise en compte des risques (M€)	MOP	CP	Δ_{CP-MP}	
			M€	%
VAN sans prise en compte des risques en M€ HT 2014	99.6	116.1	16.5	16.6%
Avantages socio-économique	0.0	-6.0	- 6.0	
VAN nette	99.6	110.1	10.5	10.5%

Sources: CG83

La comparaison des VAN avant prise en compte des risques en CP met en évidence un avantage du schéma MOP de 10.5% par rapport au schéma CP. Cet avantage est principalement dû au surcoût de financement du CP.

Cela correspond à un loyer de 6,5M€ (HT) pour le CG83.

b) Prise en compte des risques

La prise en compte des risques est effectuée selon la méthode préconisée par la MAPP. L'approche qualitative, basée sur une matrice des risques, fait apparaître que les principaux risques, qui devraient être totalement ou partiellement assumés par le CG83 dans le schéma de référence, sont transférés au partenaire privé dans le schéma « contrat de partenariat ». Il en est ainsi, en particulier, du risque de retard dans la construction, de la mise à disposition de l'ouvrage et du risque de surcoût durant les phases de construction et d'exploitation.

Les résultats sont analysés en valeur à Risque (VaR) 85% (risque pour un niveau de confiance de 85%) conformément aux préconisations de la MAPP pour ce type de projet.

La méthode quantitative est fondée sur une approche probabiliste ayant recours à des lois de distribution des risques propres à chaque phase du projet et sur lesquelles on applique la méthode de Monte-Carlo (10 000 tirages) dans les deux schémas retenus.

c) Résultats avec risques

VAN des coûts avec prise en compte monétaires des risques et des avantages socioéconomique (ASE)	MOP	CP	Δ_{CP-MOP}	
			M€	%
VAN brute hors risques et avec ASE	99.6	110.1	10.5	10.5%
Impact des risques	23.2	4.5	-18.7	-80.6%
VAN intégrant les risques	122.8	114.6	-8.2	-6.7%
<i>Sources: CG83</i>				

Ce tableau fait apparaître le coût global actualisé en M€ TTC après prise en compte monétaire des risques. Le résultat bascule à l'avantage du CP principalement sur la valorisation des risques en phase construction en schéma MOP et le glissement des délais estimé à 6 mois supplémentaires.

Remarques de la MAPPP : Le calcul des risques a été réalisé avec une certaine prudence. La valorisation de l'impact délai aurait pu être exploitée de façon plus exhaustive. Si effectivement sur ce projet il n'y a pas de contraintes incontournables de livraison « au plus tard avant septembre », des aménagements pendant la période scolaire étant possibles, ceux-ci présentent cependant un surcoût pour la collectivité qui aurait pu être valorisé à ce stade..

d) Tests de sensibilité

Les tests permettent de déterminer pour quelle variation (toutes choses égales par ailleurs) de chaque variable les deux schémas MOP et CP parviennent à l'équilibre.

Les résultats des simulations donnent :

Variable	Basculement en faveur du schéma MOP
Coût d'investissement	Augmentation de 6,8% du coût de construction en CP
Coût d'entretien - maintenance	Augmentation de 100% du coût de maintenance en CP
Coût GER	Augmentation de 77% du coût de maintenance en CP
Taux de financement bancaire	Augmentation de 55bp du taux de financement privé

Observations de la MAPPP : Malgré la prudence avec laquelle a été menée cette comparaison, la modélisation proposée ici peut être qualifiée de stable.

SYNTHESE DE L'AVIS

La pertinence juridique du recours au contrat de partenariat (CP) est établie principalement au titre de la complexité et subsidiairement au titre de l'efficacité économique.

Pour l'analyse comparative, deux schémas juridiques ont été retenus : marchés publics classiques (schéma MOP) et contrat de partenariat (schéma CP).

Les hypothèses relatives aux divers postes de coûts sont crédibles et relativement détaillées, et aboutissent à un coût global d'investissement (avant prise en compte des risques) peu différencié.

Les hypothèses de coûts de financement sont cohérentes avec les pratiques actuelles du marché.

Les écarts de délais sont significatifs et ont permis la valorisation de l'avantage socio-économique induit par une livraison plus rapide dans le schéma CP.

En termes de VAN, un écart de 6% apparaît en faveur du schéma CP seulement après prise en compte des risques.

La valorisation de ceux-ci est effectuée selon une méthode simple mais fiable. Le résultat, étayé par des tests de basculement, aboutit au constat d'une relative robustesse du schéma CP.

Cependant, il conviendrait :

- **de veiller lors du dialogue compétitif à rester dans l'enveloppe impartie à l'investissement, qui s'avère être le paramètre le plus sensible, et à éviter toute dérive des conditions de financement par rapport à celles prises en compte dans l'évaluation ;**
- **de veiller également à un solide encadrement contractuel du respect des performances en matière de maintenance et d'exploitation ;**
- **d'examiner les possibilités de recettes complémentaires dont la valorisation n'a pas été intégrée dans cette analyse.**

En regard de ce qui précède, les conditions juridiques peuvent être considérées comme remplies pour recourir au contrat de partenariat.

Si le CG83 décide effectivement de lancer le projet sur cette base, il conviendra de vérifier tout au long de la procédure, à l'issue du dialogue compétitif et avant la signature du contrat, que les avantages attendus d'un tel choix ont bien été obtenus, en particulier si l'écart entre conditions de financement public et privé avait tendance à se creuser au cours des prochains mois.

Le Directeur de la Mission d'appui (pi)
Antoine Tardivo

