



Paris, le 30 mai 2016

Le Directeur

Avis n° 2016-01 sur le projet « Rénovation, gestion et exploitation d'une partie du réseau d'éclairage public » de la ville de Poitiers

Préambule : Cet avis est rendu en application de l'article 76 de l'Ordonnance 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics et 153 du Décret n°2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics

1) OBJET :

La Ville de Poitiers (« la Ville »), située dans le département de la Vienne, compte près de 90 000 habitants. Dans le cadre de sa politique de maîtrise des consommations d'énergie, la Ville souhaite rénover la partie particulièrement vétuste de son réseau d'éclairage public (2 512 /15 000 points lumineux, soit 15% du réseau) ainsi que les équipements associés (armoires, réseau d'alimentation).

Ces travaux concernent les quartiers des Couronneries, de Beaulieu et des Sapinières regroupant une population de 17 000 habitants.

Au vu des études récentes, l'intervention sur cette partie du réseau pourrait déboucher sur un gain de consommation électrique proche de **65%** mais aussi permettre de sécuriser et moderniser une installation globalement obsolète et présentant un danger pour les citoyens et les équipes techniques.

La Ville gère aujourd'hui la totalité de son réseau par marchés publics et ressources internes (3 ETP ayant aussi la charge, dans les mêmes conditions, de la signalisation tricolore). Elle ne remet pas en cause, pour des raisons politiques et financières, ce type de gestion pour 85% de son infrastructure d'éclairage public, mais souhaite, sur le périmètre géographique concerné et ciblé, développer son expertise sur les marchés de partenariat et obtenir des garanties sur les engagements de performance affichés. Les missions associées à ce contrat seraient alors :

- Conception et réalisation des travaux;
- Financement des travaux ;
- Exploitation et maintenance.

Remarques de FIN INFRA :

FIN INFRA a bien noté que la détermination du périmètre par la Ville de Poitiers avait fait l'objet d'une analyse poussée, pour identifier et cibler les trois quartiers où le patrimoine éclairage public était particulièrement énergivore et quasi-obsolète. Ainsi, par exemple, le secteur des Couronneries, construit dans les années 70, avec un réseau en partie HTI (Haute Tension Intermédiaire) présente de fréquents problèmes de continuité de fonctionnement dans un quartier d'habitat mixte, ainsi que des équipements à lampes ballon fluorescents proscrits aujourd'hui. Par ailleurs, nous comprenons que le choix de ces trois quartiers a été fait en ciblant spécifiquement des zones où « l'effet de levier » d'une rénovation, présente un impact fort en matière d'économie d'énergie. Dans la perspective de la mise en place de la Communauté d'agglomération « le Grand Poitiers » qui, d'après nos échanges, est prévue à moyen terme, il conviendra, en fonction des transferts de compétence à déterminer, de prendre en compte la nécessaire coordination entre les différents opérateurs chargés de la maintenance, notamment en termes d'organisation. La détermination du périmètre pourrait poser la question d'un éventuel manque d'attractivité du projet auprès des candidats potentiels, un réseau globalement dégradé avec des exigences de performance ambitieuses (les projets ambitieux que FIN INFRA a eu à connaître prétendent à une économie n'excédant pas 40%), ce qui signifie un risque à transférer plus important : il conviendra à l'appui des candidatures, de tout mettre en œuvre pour réaliser un dialogue compétitif performant.

Il aurait été intéressant d'étudier une éventuelle extension du périmètre qui aurait permis un lissage des risques pour le cocontractant. Dans cette hypothèse, le transfert de la partie « saine » du réseau au partenaire n'aurait pas été une contrainte à partir du moment où les attentes de performance auraient été réalistes (sachant que ces sections n'ont pas été conçues par le partenaire, il ne pourra pas en assumer la totalité du risque de performance, ce point restant cependant ouvert à la discussion lors du dialogue compétitif). En revanche les parties maintenance et GER auraient pu être optimisées.

FIN INFRA rappelle que les informations résultant de l'analyse doivent non seulement permettre d'établir un état des lieux servant de référence pour le chiffrage des coûts prévisionnels et des performances attendues mais aussi contribuer, en le portant à la connaissance des candidats :

- *A 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 candidater ;*
- *A l'établissement de priorités dans le programme fonctionnel;*
- *A une meilleure valorisation des risques.*

Les premiers retours d'expérience montrent que cette analyse est régulièrement traitée avec une exigence insuffisante de la part des personnes publiques et affaiblit parfois significativement le transfert de risques vers le cocontractant.

FIN INFRA rappelle par ailleurs que la réalisation d'un marché de partenariat, comme tout contrat, nécessite un suivi interne attentif :

- *pour valider les différentes phases de conception et construction ;*
- *pour évaluer la qualité des prestations réalisées en exploitation et en maintenance et ainsi être en mesure de questionner le rapport annuel d'activité en regard des performances attendues.*

Nous avons bien noté, à la lecture de l'évaluation préalable, que les abonnements d'électricité seront conservés en direct par la Collectivité. FIN INFRA souligne la pertinence de ce point, au regard des incidences éventuelles d'un changement de titulaire du contrat de fourniture d'électricité avec EDF au profit du cocontractant dans un schéma MP, dont la conséquence peut être la perte du bénéfice du tarif réglementé. Ainsi, pour bénéficier du maintien des tarifs régulés, il importe que les abonnements de fourniture d'énergie soient conservés par la collectivité et que celle-ci règle 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 ».

De la même façon, une prudence comparable doit être suivie, pour ce qui concerne l'enfouissement des câbles de distribution d'électricité lorsque ceux-ci sont gérés par l'opérateur historique ERdF: dans ce cas, il convient de s'assurer de la position de celui-ci vis à vis l'intégration de cette prestation dans le marché de partenariat en particulier si la Ville souhaite bénéficier de subvention de la part de l'opérateur.

2) LES CONTRAINTES OPERATIONNELLES DANS LESQUELLES SE DEROULE LE PROJET

Compte tenu de l'état de vétusté de la partie du réseau appartenant au périmètre du projet les enjeux de la démarche sont les suivants :

- Mettre en sécurité le réseau, dans un délai contraint ;
- Réaliser cette mission dans un contexte de diminution des ressources et des compétences internes ;
- Rechercher des financements pour réaliser ces travaux.
- Dégager des économies d'énergie qui devront permettre, de minimiser les financements externes, afin de s'assurer la soutenabilité du projet en coût global.

Ces objectifs pourront être contractualisés de façon rigoureuse à l'issue d'un dialogue compétitif que la Ville entend conduire, ce type de projet étant éligible à ce type de démarche.

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.

- Les marchés publics associés à une régie

Cette procédure est envisageable mais elle nécessite de lancer plusieurs marchés, sans pouvoir intégrer des exigences en termes de performance contraignantes.

❖ Les schémas retenus :

- Le marché global de performance (MGP)

Le MGP intègre la conception, la construction, l'entretien et la maintenance. Dans ce schéma, et pour l'étude comparative retenue dans l'évaluation préalable, le MGP sera suivi de marchés successifs de maintenance pour couvrir la durée restante du marché de partenariat (15 ans), le tout étant financé par emprunt pour la Ville. Ce schéma est a priori bien adapté à la situation. A noter que, comme il s'agit a priori d'un projet de rénovation, il est possible de lancer un dialogue compétitif dans le cadre du MGP en l'état de la réglementation applicable.

- Le marché de partenariat (MP)

Dans le cadre d'un marché 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'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 la Ville.

Dans ces conditions, la Ville a basé son analyse comparative sur les deux schémas suivants:

- **Le schéma MGP (+MOP) dit « schéma de référence » ;**
- **Le schéma de marché de partenariat (MP).**

Remarques de FIN INFRA :

Le choix des deux schémas listés ci-dessus comme couvrant le champ des montages pertinents apparaît fondé. Le projet s'inscrit bien dans le champ de la rénovation (pas de génie civil à réaliser pour l'infrastructure horizontale, pas de modification d'implantation de l'infrastructure verticale. Pour ce qui concerne la procédure de passation qui sera retenue, le dialogue compétitif est une procédure qui peut être retenue pour les deux types de marché si les conditions de l'article 25 du décret n°2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics.

B. Eléments de l'analyse comparative.

1) Périmètre retenu

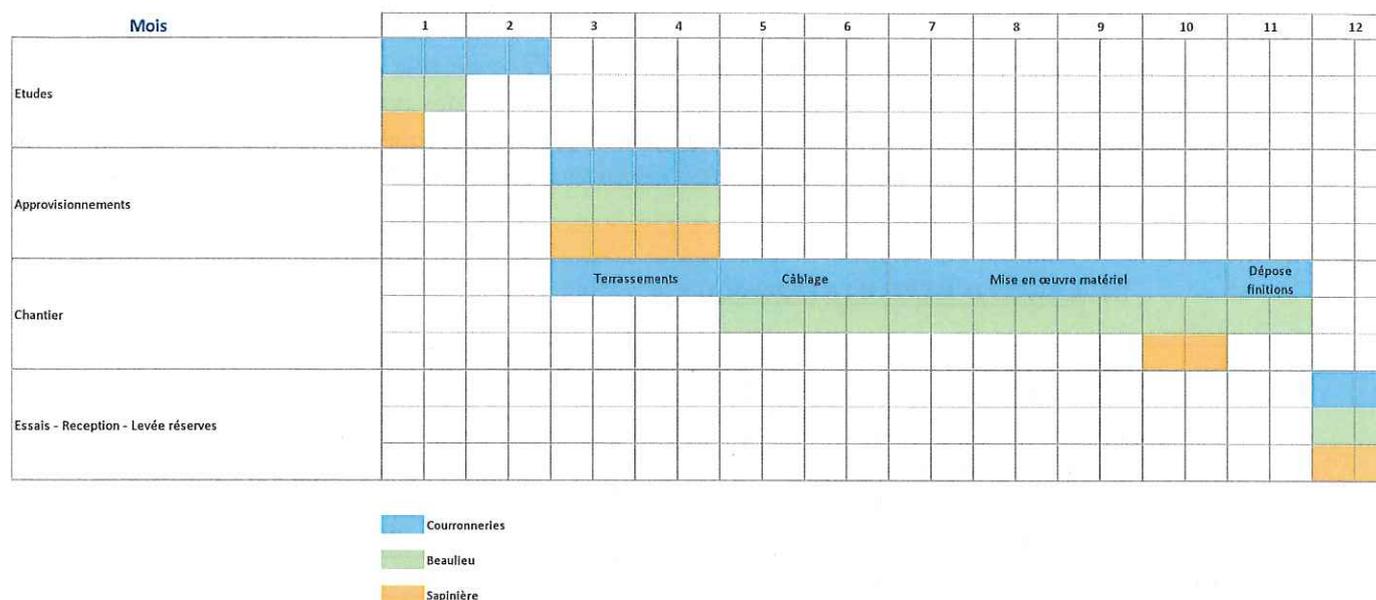
Le périmètre physique et fonctionnel est celui évoqué dans l'introduction de l'Avis.

2) Calendrier de référence du projet dans les deux schémas

La durée du contrat est fixée à **15 ans** à partir de la date de signature dont **12 mois** de travaux dans les deux schémas.

Observation de FIN INFRA : La durée du contrat reste conforme aux pratiques habituelles rencontrées dans ce type de projet. Elle aurait intérêt à être laissée ouverte, ou dans une fourchette indicative, dans l'avis d'appel public à la concurrence (AAPC) et discutée lors du dialogue compétitif.

Sans tenir compte des risques, le calendrier travaux fournit par la Ville est le suivant :



Sources : Ville de Poitiers

*Remarques de FIN INFRA : Les deux procédures se déroulent dans un délai comparable (contrat global et dialogue compétitif envisagés dans les deux cas)
 A ce stade, une mise en service plus rapide en MP, du fait des contraintes contractuelles plus fortes, aurait pu être envisagée. La Ville a préféré une attitude plus prudente.
 A noter qu'une hypothèse de travaux en schéma MGP sur 10 ans a été évoquée dans l'évaluation préalable. FIN INFRA a écarté ce scénario car il ne présente pas les mêmes enjeux techniques et politiques que les schémas MGP et MP réalisés en un an: déployer un réseau en un an ou en 10 ans constitue deux projets strictement dissemblables. Dans l'évaluation, ce schéma présente de toute façon des surcoûts disqualifiants.*

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

a) COUT DES TRAVAUX

Coûts d'investissement HT (M€ courant 2015)	CREM	CP	$\Delta_{CP-CREM}$	$\Delta_{CP-CREM}$
	k€	k€	M€	%
Les Courronneries	4 146	4 146		
Beaulieu	1 488	1 488		
Les Sapinières	38	38		
Total travaux	5 672	5 672	-	0%
Coûts internes	40	40		
Coûts AMO	42	42		
Indemnités	10	10		

Sources: Ville de Poitiers

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

Remarques de FIN INFRA : A ce stade, aucune différence n'a été identifiée entre les deux schémas, ce qui n'est pas choquant. Cependant, au regard des contraintes de performance en MP, comparativement au schéma MGP, il aurait pu être envisagé un surcoût d'investissement en MP, afin de creuser un avantage plus important en phase d'exploitation par rapport au MGP.

b) COÛTS D'EXPLOITATION-MAINTENANCE

Coûts d'exploitation-maintenance globaux HT (k€ courant 2015)	CREM (+MOP)	CP	$\Delta_{CP-CREM}$ k€	$\Delta_{CP-CREM}$ %
Maintenance globale	601	387	- 214	-36%
Energie	840	840	-	0%
GER	-	-	-	
Total Coûts globaux (yc énergie)	1 441	1 227	- 214	-15%

Sources: Ville de Poitiers

Ces coûts en cumul sur la période sont établis sur la base des coûts actuellement constatés par la Ville.

Remarques de FIN INFRA : On rappellera que dans l'hypothèse où le projet reste réalisé sous maîtrise d'ouvrage publique et dans l'hypothèse visée par l'évaluation préalable, le projet se déroule en deux phases : la phase MGP (Construction + 7 ans de maintenance) puis la phase « marché » pour les 7 ans restant (soit 2 marchés de maintenance). Si la différence MGP/ MP avant prise en compte des risques est relativement ténue, elle devient significative dans la phase « marché » (car le prestataire ne peut être engagé au même niveau de résultat et de coût d'intervention que le titulaire de MGP qui a conçu la rénovation du réseau et choisi les solutions techniques. Il en résulte un écart de 36% indiqué dans le tableau ci-dessus. En revanche, la Ville considère, toujours avant prise en compte des risques, que les économies d'énergie [l'énergie étant hors du périmètre] sont équivalentes, les choix techniques ayant été définitivement pris lors de la conception.

Pour ce qui est du GER, la Ville considère que les équipements d'éclairage public présentent aujourd'hui une fiabilité couvrant les 15 années d'exploitation. Les interventions GER se limitent donc aux exceptions (intempéries et vandalisme) dont le coût global a été considéré comme négligeable et intégré aux coûts de maintenance courante.

c) INDEXATION DES COÛTS DE CONSTRUCTION ET D'ENTRETIEN / MAINTENANCE.

Indexation	
Investissement	3%
Maintenance	3%
Energie	7%

d) FISCALITE

Tous ces coûts sont appréciés HT pour les besoins de la comparaison, sachant que les coûts réels seront TTC, la ville 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%**. La TVA sur les coûts d'abonnement EdF est de 5,5%.

Observations de FIN INFRA

Ce point n'est pas abordé dans l'évaluation. Traditionnellement, pour déterminer les montants à financer dans les deux schémas, le rapport considère que l'impact de la TVA (et de son remboursement) est assimilable à un coût de portage, auquel l'on ajoute l'écart entre une TVA à 20% et son remboursement via le FCTVA à un taux de 15,76% (ce dernier pourcentage s'appliquant à une assiette TTC)

Cette méthode aboutit dans les schémas MGP/MOP et MP à minorer le « montant à financer » : Le montant du remboursement du FCTVA est en effet soustrait au bout de 2 ans du montant TTC des coûts d'investissement, seul est alors intégré un coût de portage (calculé à partir du taux de financement à long terme de la personne publique). Ce mode de calcul avantage MGP/MOP et MP dans les comparaisons ultérieures et constitue un biais prudentiel supplémentaire.

Du fait de la nouvelle ordonnance, des incertitudes demeurent aujourd'hui dans la récupération de la TVA par le FCTVA. En effet, la lecture des nouveaux textes laisse planer un doute sur la possibilité en MP d'intégrer l'investissement dans le patrimoine de la Ville. Les services fiscaux locaux devront être contactés pour éclaircir cette question. De même, une réticence est apparue chez ces derniers quant à la récupération du FCTVA sur des prestations d'investissement en phase d'exploitation

e) HYPOTHESES DE FINANCEMENT

En schéma MGP, il est prévu un recours à l'emprunt pour le financement court terme comme long terme.

En schéma MP, compte tenu du coût du projet, le partenaire privé pourrait faire le choix d'un montage « corporate », porté directement sur son bilan.

Les investissements initiaux sont, dans la simulation, réputés financés à 100 % par emprunt bancaire.

En marché de partenariat :

- Taux de base retenu = 1,80 %
- Taux d'intérêt en dette projet (part 11%) : 1,80 % + 130 bp = 3,10%
- Taux d'intérêt avec cession de créance acceptée (part 89%) : 1,80 % + 115 bp = 2,95%
- Taux moyen privé: **2,97 %**

Dans le schéma de référence et le marché global:

- Taux de base retenu = 1,80 %

L'actualisation a donc été réalisée sur la base de **1,80%**

Remarques de FIN INFRA : Ces taux datent de septembre 2015. Des taux semblables ont été rencontrés, semble-t-il, dans des projets récents comparables que la Ville a eu à connaître. Il est à noter qu'il n'y a pas été fait d'hypothèse de fonds propres, ce qui est cohérent avec les

qualités de performances du MP modestement valorisées dans l'évaluation préalable. En effet, c'est la présence des fonds propres qui permet, en autres, un effet levier sur la performance. Ce point devra être abordé lors du dialogue compétitif lorsque la Ville sera amenée à préciser ses exigences de performance.

4) Résultats quantitatifs de l'analyse comparative

a) Résultats sans risques

Ces résultats sont résumés dans le tableau suivant.

M€	CREM (+MOP)	CP	$\Delta_{CP-CREM}$	
			M€	%
Coût globaux TTC	9.49	9.87	0.38	4.00%
VAN sans prise en compte des risques (coût énergie inclus)	8.18	8.72	0.54	6.60%

Sources: Ville de Poitiers

La comparaison des VAN avant prise en compte des risques en MP met en évidence un avantage du schéma MP de 6.6% par rapport au schéma MP.

Cela correspond à un loyer situé autour de 600k€ TTC (coût énergie inclus).

b) Prise en compte des risques

La prise en compte des risques est effectuée par une approche qualitative et par une méthode quantitative.

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 « marché 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.

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

c) Résultats avec risques

Coût global actualisé en M€ TTC après prise en compte monétaire des risques

VAN des coûts avec prise en compte monétaires des risques - coût énergie inclus	CREM (+MOP)	CP	Δ_{CP-MP}	
			M€	%
VAN brute hors risques	8.18	8.72	0.54	6.6%
Impact des risques	0.72	0.00		
VAN intégrant les risques	8.90	8.72	-0.18	-2.0%

Sources: Ville de Poitiers

Remarques de FIN INFRA : La simulation indique un faible avantage pour le MP. La valorisation des risques a été menée de façon trop prudente. A noter qu'il a été considéré une dérive nulle en termes de délai de livraison. La Ville considère qu'elle est en mesure de sanctionner un glissement de la date de livraison dans le cadre d'un schéma MGP. En revanche une livraison anticipée dans le cadre d'un schéma MP n'a pas été envisagée. Les bénéfices socioéconomiques issus de l'anticipation des économies d'énergie en MP n'ont donc pas été valorisés dans cette analyse.

d) Tests de sensibilité

Il a été démontré que la modélisation en faveur du MP restait robuste sur une dérive du prix de l'énergie. En revanche, l'accroissement de l'écart entre le taux moyen privé et le taux public montre de 25bp suffit à faire basculer la simulation en faveur du MGP.

Remarques de FIN INFRA : Le résultat du premier test ne surprend pas puisqu'il avait été supposé une performance comparable dans les deux schémas. La fragilité de la simulation en regard d'un accroissement du différentiel de taux semble avérée. On comprend que l'intégration de fonds propres dans l'analyse aurait donné l'avantage, du point de vue financier, au schéma MGP.

SYNTHESE DE L'AVIS

La pertinence juridique du recours au marché de partenariat (MP) est établie au titre du bilan économique.

Pour l'analyse comparative, deux schémas juridiques ont été retenus : MGP +marchés publics séparés – schéma MGP et marché de partenariat – schéma MP.

La valorisation des avantages du schéma MP a été menée avec une extrême prudence, tant au niveau de la performance qu'au niveau des coûts et délais de livraison. Il en ressort que le bilan économique n'est que légèrement favorable pour le MP (2%) et ce, après la prise en compte des risques. Il est à noter que cet écart ne prend pas compte d'une présence de fonds propres indispensables pour garantir de l'engagement de résultat du futur cocontractant.

L'analyse de soutenabilité conclut que ce projet peut être conclu en Marché de Partenariat avec une certaine robustesse. A contrario, il aurait été sans doute pertinent, en terme économique, de traiter celui-ci sur un périmètre plus large en s'appuyant sur la capacité financière de la communauté d'agglomération et non pas seulement sur celle de la Ville de Poitiers.

Il conviendra de s'assurer de la présence d'un nombre suffisant de candidats afin de garantir la qualité du dialogue compétitif et ainsi éviter une surenchère dans le coût du provisionnement des risques. Il appartient enfin à la Ville d'exercer une vigilance soutenue, tout au long de la procédure, sur l'évolution des taux et en particulier l'écart entre le taux de financement public et le taux pondéré du financement privé.

Malgré ces réserves, les conditions juridiques peuvent être considérées comme remplies pour recourir au marché de partenariat sur le fondement du bilan: FIN INFRA émet en conséquence un avis favorable au choix du marché de partenariat.

Le Directeur de FIN INFRA



Salim BENSMAIL