



**Avis n°2016-11 relatif à la construction d'un ensemble de bâtiments
constituant un « pôle enfance » dans le quartier Sainte Croix.**

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

Cet avis portant sur l'évaluation préalable du mode de réalisation de la construction d'un ensemble de bâtiments constituant un « pôle enfance » dans le quartier Sainte Croix à Fréjus.

1. Présentation générale du projet

1.1. Le projet

La Ville de Fréjus (ci-après « la Ville») envisage la réalisation d'un ensemble de bâtiments ayant vocation à accueillir un « pôle enfance » dans le quartier Sainte Croix.

Localisé sur un terrain appartenant à la Ville, ce projet consiste à la conception, la construction, l'exploitation/maintenance:

- D'une école élémentaire de 14 classes venant se substituer à l'actuelle école des Chênes ;
- D'un Accueil de Loisirs Sans Hébergement (ASLH) en remplacement de l'actuel ASLH de l'Aqueduc ;
- D'une crèche familiale en remplacement de l'actuelle crèche l'Arche de Julii ;
- Un réfectoire ;
- Une salle de sport complémentaire à l'actuelle halle des sports Sainte Croix ;
- Les espaces extérieurs des différents Ouvrages ;
- Des accès aux équipements depuis la voirie, des liaisons entre les équipements et des aires de stationnement.

1.2. Les éléments de programme

Le programme arrête de manière précise les différents Ouvrages définis dans le cadre de la réalisation de ce « pôle enfance ».

Le tableau ci-dessous détaille les surfaces des différents Ouvrages :

Ouvrages	Surfaces (m ² SDP)
Ecole élémentaire	1 800
Accueil de Loisirs sans Hébergement	900
Crèche familiale	200
Réfectoire	300
Salle de sport	450
Surface totale des ouvrages	3 650

Le programme n'identifie pas de de contraintes particulières dans le cadre de la réalisation de cette opération.

Ainsi, il est juste précisé que les Ouvrages :

- Devront de conformer aux contraintes réglementaires applicables (droit de l'urbanisme, hygiène, sécurité, accessibilité aux personnes à mobilité réduite, acoustique) ;
- Respecter la RT 2012.

Il n'est donc notamment pas attendu que les Ouvrages soient plus performants (notamment sur les volets environnementaux et de développement durable) que les exigences réglementaires.

1.3. Le périmètre du contrat

Le périmètre du contrat arrêté par la Ville et confié au titulaire est le suivant :

- Conception des Ouvrages ;
- Financement de la totalité des Ouvrages (préfinancement en période de construction, et financement en période d'exploitation) ;
- Réalisation des travaux de construction des Ouvrages ;
- L'entretien et la maintenance des Ouvrages ;
- Les prestations de gros entretien renouvellement, à savoir les niveaux 4 et 5 de maintenance dans la norme FD X 60-000.

Le coût des travaux de l'équipement a été évalué par le programmiste à 7 009 000 € HT (date de valeur octobre 2016).

La Ville étudie par ailleurs l'opportunité de permettre au titulaire du contrat de valoriser tout ou partie du foncier libéré par la réalisation des différents Ouvrages (par exemple l'école des Chênes qui sera désaffectée).

Le principal objectif de la Ville est de recourir à un contrat global avec une passation dans le cadre d'un dialogue compétitif afin de d'optimiser le partage des risques, le coût global et les délais.

Observations de FIN INFRA :

Même si FIN INFRA n'a pas vocation à se prononcer sur l'opportunité de la réalisation de ce projet, il eut été intéressant que ce chapitre de l'évaluation préalable des modes de réalisation soit enrichi d'éléments contextuels, notamment sur les bénéfices attendus pour la Ville de la construction de ces nouveaux Ouvrages.

Le périmètre du contrat n'appelle pas de remarques particulières à l'exception des points suivants :

1) Exploitation technique

Si le périmètre du contrat décrit à la page 8 du rapport intègre la totalité des prestations d'entretien-maintenance et le Gros Entretien Renouvellement (niveaux 4 et 5 de la norme FD X60-000), une note de bas de page dans le paragraphe II.5.1 « Cadrage du périmètre », page 16, précise : « Etant précisé qu'une partie résiduelle de la maintenance courant sera confiée au futur titulaire du contrat, la Ville souhaitant prendre à sa charge et assurer directement le reste des prestations d'entretien-maintenance ».

Au-delà du manque de cohérence entre les deux parties du rapport, FIN INFRA recommande à la Ville de bien stabiliser le périmètre confié au titulaire du contrat avant l'envoi de l'AAPC

FIN INFRA recommande par ailleurs de bien veiller à ce que la documentation contractuelle soit précise quant aux limites de prestation et de responsabilité du titulaire. En effet, le risque inhérent à cette répartition des niveaux de maintenance est que le titulaire reporte sur la Ville la non-atteinte de performances du fait de la non-réalisation par la Ville (ou d'une mauvaise réalisation) des tâches de maintenance courante.

2) Valorisation foncière des espaces libérés

*S'il est tout à fait possible d'intégrer la valorisation foncière des espaces libérés dans le périmètre du contrat et que le Ville souhaite aller dans ce sens, **FIN INFRA recommande à la Ville :***

*- **de réaliser une valorisation ex-ante de ce foncier libéré.** L'objectif est d'apporter du confort à la collectivité sur le fait qu'elle a bien obtenu la valorisation optimale de ce foncier dans le cadre du dialogue compétitif.*

*- **de prévoir cette valorisation dans l'AAPC comme une option.** A l'issue du dialogue compétitif, au regard des montants de valorisation envisagés par rapport à la valorisation initiale réalisée par la collectivité, la Ville aura la possibilité d'affirmer ou non l'option dans le cadre du dossier de demandes des offres finales.*

2. Analyse comparative des modes de réalisation

2.1. L'analyse juridique

2.1.1. Rappel des textes

a). Le seuil

L'Ordonnance n°2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics, applicable aussi bien à l'Etat et ses établissements publics, qu'aux Collectivités Territoriales et leurs Etablissement Publics, a établi de nouvelles conditions de recours au marché de partenariat à l'article 75 de l'Ordonnance ainsi rédigé :

« I. - La procédure de passation d'un marché de partenariat ne peut être engagée que si l'acheteur démontre que, compte tenu des caractéristiques du projet envisagé, des exigences de service public ou de la mission d'intérêt général dont l'acheteur est chargé, ou des insuffisances et difficultés observées dans la réalisation de projets comparables, le recours à un tel contrat présente un bilan plus favorable, notamment sur le plan financier, que celui des autres modes de réalisation du projet. Le critère du paiement différé ne saurait à lui seul constituer un avantage. Les modalités d'établissement de ce bilan sont fixées par décret en Conseil d'Etat.

II. - Les acheteurs ne peuvent recourir au marché de partenariat que si la valeur de ce marché est supérieure à un seuil fixé par voie réglementaire en fonction de la nature et de l'objet du contrat, des capacités techniques et financières de l'acheteur et de l'intensité du risque encouru. »

Le Seuil prévu à l'article 75 de l'Ordonnance marché et décliné à l'article 151 du Décret marché est satisfait. En effet, il s'agit en l'espèce d'un ouvrage de bâtiment, soumis de ce fait au seuil de 10 millions d'euros H.T. prévu par le 3° de l'article 151 qui dispose :

« Le seuil prévu à l'article 75 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 susvisée, au-delà duquel les acheteurs peuvent recourir au marché de partenariat, est fixé à :

- 1. 2 millions d'euros HT lorsque l'objet principal du marché de partenariat porte sur des biens immatériels, des systèmes d'information ou des équipements autres que des ouvrages ainsi que lorsque le contrat comporte des objectifs chiffrés de performance énergétique et prévoit que la rémunération du titulaire tient compte de l'atteinte de ces objectifs ;*
- 2. 5 millions d'euros HT lorsque l'objet principal du marché de partenariat porte sur : a) Des ouvrages d'infrastructure de réseau, notamment dans le domaine de l'énergie, des transports, de l'aménagement urbain et de l'assainissement ; b) Des ouvrages de bâtiment lorsque la mission confiée au titulaire ne comprend aucun des éléments mentionnés aux 2° et 3° du II de l'article 67 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 susvisée ;*
- 3. 10 millions d'euros HT lorsque l'objet principal du marché de partenariat porte sur des prestations ou des ouvrages autres que ceux mentionnés aux 1° et 2° du présent I »*

Ce seuil est atteint en l'espèce. En effet, si le montant estimatif du coût d'investissement de l'opération, indiqué à la page 72 de l'évaluation préalable, est estimé à 8,3 millions, la rémunération totale versée par l'acheteur sur la durée du contrat conformément aux dispositions du II article 75, s'élève à 13,4 M€ HT :

« II. - La valeur du marché de partenariat comprend : 1° La rémunération du titulaire versée par l'acheteur ; 2° Le cas échéant, les revenus issus de l'exercice d'activités annexes ou de la

valorisation du domaine ; 3° Le cas échéant, les éventuels concours publics. La valeur à prendre en compte est celle estimée au moment de l'envoi de l'avis d'appel à la concurrence à la publication. »

b). Les avis et autorisations préalables au lancement d'un marché de partenariat

L'acheteur doit réaliser une évaluation du mode de réalisation du projet et une étude de soutenabilité budgétaire, soumises respectivement pour avis à la Mission d'Appui au Financement des Infrastructures, créée par décret n° 2016-522 du 27 avril 2016, et aux services déconcentrés de la DGFIP (DDFIP et DRFIP).

Une fois les avis rendus dans les délais prévus par les articles 153 et 154 du Décret n°2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics, la collectivité territoriale doit présenter à son assemblée délibérante les conclusions desdites évaluations ainsi que les avis rendus par les services de l'Etat compétent, en application de l'article 77 de l'Ordonnance marchés publics.

2.1.2. Les montages contractuels exclus

L'évaluation préalable du mode de réalisation liste brièvement l'ensemble des montages contractuels exclus pour la réalisation de ce projet.

Il est à noter que les montages institutionnels (Société Publique Locale, Société d'Economie Mixte à Opération Unique et Société d'Economie Mixte) ont été évoqués mais écartés car la Ville ne souhaite notamment pas avoir de liens capitalistiques avec des opérateurs privés au sein d'une société pour ce type de projet.

Observations de FIN INFRA :

Compte tenu de la nature du projet (construction d'un groupe scolaire), FIN INFRA partage l'analyse de la Ville sur les montages contractuels exclus.

FIN INFRA considère néanmoins qu'il aurait été utile que les différents montages juridiques non-envisageables aient fait l'objet d'une brève présentation et que le ou les principaux arguments permettant de les écarter soient présentés.

2.1.3. Les montages contractuels envisageables

Au terme d'une analyse juridique, trois modes de réalisation sont retenus :

1) Montage en maîtrise d'ouvrage publique « classique »:

Le schéma en MOP consiste en la passation d'un marché portant sur la conception, de marchés allotés pour la construction et de marchés pour la maintenance et le gros entretien renouvellement des Ouvrages.

Le besoin de la Ville étant supérieur aux seuils de 5 225 000 € HT pour les marchés de travaux, la Ville peut recourir aux procédures formalisées suivantes :

- Appel d'offres ;
- Procédure concurrentielle avec négociation ;
- Dialogue compétitif ;
- Concours restreint (pour les marchés de maîtrise d'œuvre selon l'article 90 du décret du 25 mars 2016)

Toutefois, les situations de recours à la procédure concurrentielle avec négociation et au dialogue compétitif sont conditionnées dans l'Article 25-II du décret du 25 mars 2016 à des cas très précis. Le projet de la Ville ne remplissant pas les conditions listées à cet Article, elle devra recourir pour son projet à la procédure :

- de concours pour le marché de maîtrise d'œuvre (obligatoire selon l'article 90 du décret du 25 mars 2016) ;
- d'appel d'offres pour le marché de travaux avec possibilité de passer des MAPA pour (i) des lots d'une valeur inférieure à 80 000 € HT pour des fournitures services et inférieure à 1 M€ HT pour des travaux, (ii) dans la limite de 20% de la valeur estimée des lots ;
- d'appels d'offres pour le marché d'entretien-maintenance travaux

La durée globale avant le lancement des travaux est estimée à 30 mois :

- 2/3 mois pour la rédaction du programme ;
- 18 mois pour la passation des marchés (conception et travaux) ;
- 8 à 10 mois pour la réalisation des études de la maîtrise d'œuvre.

Observations de FIN INFRA :

Le montage en MOP est le mode de contractualisation « de droit commun » des personnes publiques.

Concernant la procédure d'appel d'offre éligible en marché « classique », FIN INFRA valide l'approche retenue par la Ville. Le projet de la Ville ne semble remplir aucune des conditions définies à l'Article 25-II du décret du 25 mars 2016 pour recourir à une procédure concurrentielle avec négociation ou à un dialogue compétitif, la seule procédure éligible étant l'appel d'offre ouvert pour le marché de travaux en marchés séparés.

En marché classique, la Ville devra recourir à plusieurs procédures séquencées : procédure de concours pour le marché de maîtrise d'œuvre, une procédure d'appel d'offre pour le marché de travaux et un appel d'offre pour le marché d'entretien-maintenance. Cette approche séquencée ne répond pas au souhait de la Ville de disposer d'un marché global.

Si le choix du marché « classique » pourrait juridiquement être pertinent, il nécessiterait néanmoins un fort pilotage de la part de la Ville (synchronisation des tâches, missions d'intégrations, synthèse du planning...) afin de limiter les interfaces et les risques de dérives du projet (délais et coûts), notamment pour l'exécution du marché de travaux, soumis en outre, à l'obligation d'allotissement imposée par l'article 32 de l'ordonnance, qui impose de « découper » les travaux en lots distincts (gros-œuvre, CVC...), ce qui pourrait là aussi être source de difficultés dans l'exécution d'un ouvrage de ce type, et entraîner des surcoûts/sur-délais.

Enfin, dans un système de marchés séparés, il pourra être plus difficile d'imposer au prestataire GER-maintenance un niveau d'exigence élevé sur la performance globale de l'ouvrage dont il n'aura pas validé la conception et la réalisation.

Sur ce dernier point, FIN INFRA souhaite souligner, que si la Ville fait le choix du marché de partenariat, il conviendra de rester vigilant sur la question de l'interface entre les missions de GER et de maintenance exercées par le titulaire du marché de partenariat et les missions d'entretien-maintenance exercées directement par la Ville.

2) Montage en Marché Public Global de Performance (MPGP)

Le marché public global de performance est prévu par l'article 34 de l'ordonnance du 23 juillet 2015.

Les termes de ce contrat sont les suivants : « *Nonobstant les dispositions de l'article 33, les acheteurs peuvent conclure des marchés publics globaux de performance qui associent l'exploitation ou la maintenance à la réalisation ou à la conception-réalisation de prestations afin de remplir des objectifs chiffrés de performance définis notamment en termes de niveau d'activité, de qualité de service, d'efficacité énergétique ou d'incidence écologique. Ces marchés publics comportent des engagements de performance mesurables* »

Le recours au MPGP n'est possible qu' « *afin de remplir des objectifs chiffrés de performance* ». La rémunération des prestations d'exploitation ou de maintenance doit être liée à l'atteinte des engagements de performances mesurables fixées par le marché public sur toute sa durée.

La Ville peut juridiquement recourir à un marché public global de performance puisqu'elle confie des prestations d'entretien-maintenance avec des engagements de performances mesurables.

La Ville s'interroge néanmoins sur la robustesse juridique de ce schéma dans la mesure où la performance n'est pas un enjeu central du marché.

Concernant la procédure de passation, l'Article 92-III du décret du 25 mars 2016 dispose :

« Les marchés publics globaux de performance qui répondent à un besoin dont la valeur estimée est égale ou supérieure aux seuils de procédure formalisée et qui comprennent la réalisation de travaux relevant de la loi du 12 juillet 1985 sont passés selon les modalités fixées au II de l'article 91 ».

La procédure de passation est la suivante :

- Désignation d'un jury ;
- Dialogue compétitif ;
- Audition des candidats par le jury sur le contenu des propositions ;
- Attribution du marché.

La durée globale avant le lancement la signature du marché est estimée à 16 mois :

- 2/3 mois pour la rédaction du programme ;
- 10 mois pour la passation du MPPG
- 2/3 mois pour la désignation du jury, l'organisation des réunions avec les candidats et la détermination exacte de l'enveloppe financière

Si le projet de la Ville remplit à priori les conditions d'éligibilité définie à l'Article 34 de l'ordonnance du 23 juillet, ce montage a été écarté du fait :

1. De la difficulté d'articuler un jury et une procédure de dialogue compétitif ;
2. De l'impossibilité soulevée de négocier les éléments fondamentaux des offres dans le cadre de cette procédure.

Sur ce second point, l'analyse effectuée est que, contrairement au marché de partenariat, la restriction à la portée de la négociation s'applique à toute la procédure de passation et pas seulement, comme en marché de partenariat, postérieurement à la remise de l'offre finale.

Sur ce point, l'argumentation s'appuie sur les stipulations de l'article 91 du 25 mars 2016 qui dispose que :

« II. - Lorsque la valeur estimée du besoin est égale ou supérieure aux seuils de procédure formalisée, les acheteurs mentionnés à l'article 1er de la loi du 12 juillet 1985 susvisée passent des marchés publics de conception-réalisation selon les procédures et dans les conditions mentionnées aux articles 25 ou 26 sous réserve des dispositions qui suivent : (...) »

- obligation de constituer un jury, qui aura pour mission de donner un avis sur les candidatures et sur les offres, après audition des candidats.
- interdiction de modifier des éléments fondamentaux des offres, donc de l'interdiction de négocier sur ces points : *« L'acheteur peut demander des clarifications ou des précisions concernant les offres déposées par les candidats. Ces précisions, clarifications ou compléments ne peuvent avoir pour effet de modifier des éléments fondamentaux de l'offre ou des caractéristiques essentielles du marché public ».*

Ainsi, l'argumentaire développé, qui s'appuie sur une lecture littérale des textes, estime que la procédure de dialogue compétitif, applicable à un MPPG, interdit toute négociation sur les éléments fondamentaux de l'offre des candidats (comme par exemple, le prix, les délais de réalisation, les matériaux et procédés de constructions, l'insertion architecturale, les performances) tout au long de la procédure.

De ce fait, l'impossibilité de négocier dans le cadre de cette procédure est contraire à l'objectif que s'est fixée la Ville, c'est-à-dire d'être en capacité de faire évoluer les projets des candidats et la maîtrise du coût global.

3) Marché de partenariat (MP)

L'article 67 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 dispose :

« Un marché de partenariat est un marché public qui permet de confier à un opérateur économique ou à un groupement d'opérateurs économiques une mission globale ayant pour objet :

1. La construction, la transformation, la rénovation, le démantèlement ou la destruction d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels nécessaires au service public ou à l'exercice d'une mission d'intérêt général ;
2. Tout ou partie de leur financement.

Le titulaire du marché de partenariat assure la maîtrise d'ouvrage de l'opération à réaliser.

II. - Cette mission globale peut également avoir pour objet :

1. Tout ou partie de la conception des ouvrages, équipements ou biens immatériels ;
2. L'aménagement, l'entretien, la maintenance, la gestion ou l'exploitation d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels ou une combinaison de ces éléments ;
3. La gestion d'une mission de service public ou des prestations de services concourant à l'exercice, par la personne publique, de la mission de service public dont elle est chargée ».

Comme évoqué au paragraphe 2.1.1 du présent avis, le recours au marché de partenariat est soumis à un certain nombre de préalables.

En l'espèce, le projet de la Ville respecte les seuils et le périmètre minimum devant être confié à un partenaire privé.

Concernant la procédure de passation, l'Article 25 du décret du 25 mars 2016, la Ville a le choix de recourir :

- A la procédure d'appel d'offres ;
- A la procédure concurrentielle avec négociation ;
- Au dialogue compétitif.

Si la procédure concurrentielle avec négociation et le dialogue compétitif permettent de discuter et de négocier avec les candidats, le choix du recours au dialogue est plus approprié au projet de la Ville. Le dialogue compétitif est en effet la procédure permettant de ne pas verrouiller le projet dès le départ, des discuter avec les candidats et de faire évoluer les offres de telle manière à ce que les offres remises en offres finales répondent au mieux aux besoins de la collectivité.

Ce montage est donc celui répondant au mieux aux objectifs de la Ville.

La durée globale avant le lancement la signature du marché est estimée à 16 mois. Cette période va du lancement de l'AAPC à la signature du contrat. Une hypothèse d'un dialogue en deux phases a été retenue.

Observations de FIN INFRA :

Négociation en MPGP : FIN INFRA ne partage pas l'approche retenue par la Ville sur cette question et a eu l'occasion de développer ce point lors des échanges intervenus sur l'évaluation préalable. Il est certain qu'une lecture **littérale** de l'article 91 peut conduire à l'interprétation développée par la Ville, pour mémoire : le marché public global n'est pas adapté au projet visé car il ne permet pas d'instaurer un dialogue sur les aspects techniques du projet, nécessaire pourtant pour ce type d'ouvrage qui comporte plusieurs bâtiments et équipements, la « négociation » étant interdite par l'article 92 du décret 2016-390 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics (Cf dispositions rappelées ci-dessus).

En revanche, une lecture plus dynamique, dans l'esprit des textes et notamment de ce qu'est un dialogue compétitif ou une négociation concurrentielle, permet de n'appliquer cette restriction qu'en fin de procédure, post offre finale (comme c'est le cas par ailleurs en marché de partenariat). En effet, nous rejoignons l'analyse qui est développée ici : un dialogue compétitif sans dialogue n'a aucun sens et ne permettrait pas de réduire les risques d'interface et de définition du projet développés ci-avant. Un dialogue compétitif est nécessaire pour ce type d'ouvrage, à partir du programme fonctionnel des besoins élaboré par la personne publique, pour faire correspondre au mieux l'ouvrage aux besoins de la personne publique.

Il est vrai cependant que cette clarification du texte **n'est pas encore effective**, l'article 11 du projet de décret portant diverses dispositions en matière de commande publique, mis en ligne pour concertation publique sur le site de la DAJ des Ministères économiques et financiers le 9 novembre 2016, ne sera en vigueur de manière effective qu'au lendemain de la publication du texte (prévu selon le processus législatif d'ici la fin de l'année).

Recours au MPGP : Le recours au MPGP n'est soumis à aucun critère spécifique. Le titulaire du contrat est tenu de remplir des engagements de performance mesurables définis notamment en termes de niveau d'activité, de qualité de service, d'efficacité énergétique, d'incidence écologique... (Cf Fiche DAJ Bercy « Allotissement et marchés globaux »).

De ce fait, dès lors que la Ville intègre dans son contrat des prestations avec des objectifs de performance mesurables qui font l'objet de sanctions financières en cas de non-atteinte de la performance, il ne devrait pas y avoir de risque de requalification par le juge du MPGP en marché classique.

La Ville intégrant dans le périmètre de son contrat les prestations de GER et d'entretien-maintenance, FIN INFRA estime que la Ville ne prendrait pas de risques spécifiques à partir sur ce type de montage.

Valorisation foncière : même si la valorisation du foncier libéré est en réflexion dans le cadre de ce projet, cette possibilité aurait dû être abordée dans l'analyse des montages, cette dernière étant un point de différenciation entre d'une part le MP et d'autre part le MPGP et la MOP. En effet, MP est le seul montage contractuel permettant d'intégrer dans le périmètre du marché une valorisation par l'opérateur du foncier libéré par la Ville.

2.2. Analyse qualitative

2.2.1. Analyse au regard des critères mentionnés par le décret du 26 mars 2016

L'article 152 du décret du 25 mars 2016, précise les critères qualitatifs à retenir pour faire le bilan et la comparaison du marché de partenariat par rapport aux contrats de la commande publique :

« (...) l'acheteur tient compte de ses capacités à conduire le projet, des caractéristiques, du coût et de la complexité de celui-ci, des objectifs poursuivis ainsi que, le cas échéant, des exigences du service public ou de la mission d'intérêt général dont il est chargé. Pour démontrer que ce bilan est plus favorable que celui des autres modes de réalisation de ce projet envisageables, il procède à une appréciation globale des avantages et des inconvénients du recours à un marché de partenariat, compte tenu notamment :

1° De l'étendue du transfert de la maîtrise d'ouvrage du projet au titulaire de ce marché ;

2° Du périmètre des missions susceptibles d'être confiées au titulaire ;

3° Des modalités de partage de risques entre l'acheteur et le titulaire ;

4° Du coût global du projet compte tenu notamment de la structure de financement envisagé »

Le tableau ci-dessous présente pour chacun des schémas l'analyse qualitative par critère effectuée par la Ville :

Critère**MOP****MPGP****MP**

<p>Etendue du transfert de la maîtrise d'ouvrage du projet au titulaire du marché</p>	<p>- La maîtrise d'ouvrage reste une obligation à la charge de la Ville</p>	<p>- La maîtrise d'ouvrage reste une obligation à la charge de la Ville</p> <p>- Le caractère global du contrat qui associe concepteur, constructeur et mainteneur permet de transférer une grande partie des risques du maître d'ouvrage au groupement titulaire</p>	<p>- Le montage en MP est le seul permettant un transfert de maîtrise d'ouvrage au titulaire</p> <p>- Ce transfert de maîtrise d'ouvrage au titulaire permet, par rapport à la loi MOP :</p> <ul style="list-style-type: none"> o de mieux maîtriser les délais et les coûts (association concepteur/constructeur/maintenance) et d'atteindre le niveau de performance attendu ; o d'être davantage incité à terminer les travaux (préfinancement porté par le titulaire et début du versement de la rémunération à compter de la date de mise à disposition).
<p>Périmètre des missions confiées au titulaire</p>	<p>- Le schéma en MOP ne permet pas d'accorder plusieurs missions au sein d'un même marché. Il convient donc de conclure plusieurs marchés publics classiques pour la conception, la réalisation et l'exploitation de l'Ouvrage</p>	<p>- Le montage permet de confier l'ensemble des prestations envisagées par la Ville (conception, réalisation, GER) à un titulaire dans le cadre d'un seul marché.</p>	<p>- Le montage en MP est le montage permettant de confier, dans un même contrat le périmètre le plus large</p> <p>- Le montage en MP permet de répondre aux attentes de la Ville.</p>
<p>Modalité de partage des risques</p>	<p>- Le transfert de risque vers les titulaires des différents marchés est le moins abouti dans le schéma MOP</p> <p>- Dans ce schéma, la Ville garde bon</p>	<p>- Ce montage permet de transférer un grand nombre de risque au titulaire, à l'exception des risques relatifs à la maîtrise d'ouvrage.</p>	<p>- Le montage en MP est le montage permettant de transférer le plus grand nombre de risques au titulaire</p> <p>- La procédure de dialogue compétitif</p>

Critère	MOP	MPGP	MP
	nombre de risques à sa charge.		dans le cadre de la passation d'un marché de partenariat permet de discuter et de faire évoluer l'offre afin d'optimiser le partage des risques et infine le coût global du projet.
Coût global du projet	<p>- En MOP, le coût global du projet est évalué après prise en compte des risques (VaR 85%) à 11 879 147 € en valeur actualisée nette.</p> <p>Ce montant comprend les coûts de conception, de construction, de financement et d'exploitation techniques (maintenance et GER) sur une durée de 20 ans.</p>	(*)	<p>- En MP, le coût global du projet est évalué après prise en compte des risques (VaR 85%) à 11 280 255 € en valeur actualisée nette.</p> <p>Ce montant comprend les coûts de conception, de construction, de financement et d'exploitation techniques (maintenance et GER) sur une durée de 20 ans</p>
Délais de procédure	Délais global de procédure de 30 mois (2/3 mois pour la rédaction du programme, 18 mois pour la passation des marchés, 8/10 mois pour la réalisation des études de maîtrise d'œuvre)	- Délais global de procédure de 16 mois (3 mois pour la rédaction du programme, 3 mois pour la désignation d'un jury et la tenue des auditions, 10 mois pour la passation du MPGP)	- Délais global de procédure de 16 mois
Procédure	<ul style="list-style-type: none"> - Concours de maîtrise d'œuvre - Appels d'offre ou négociation - MAPA si < aux seuils 	- Dialogue compétitif sans négociation des éléments fondamentaux	- Dialogue compétitif permettant de discuter et de faire évoluer l'ensemble des volets/paramètres des offres des candidats, et ce jusqu'à la remise des offres finales.

(*) Schéma non-étudié dans l'analyse comparative financière

2.2.2. Bilan avantages-inconvénients

Critère	MOP	MPGP	MP
<p>Avantages</p> <ul style="list-style-type: none"> - Montage simple et reconnu - Très fort contrôle de la Ville 	<ul style="list-style-type: none"> - Caractère partiellement global du montage - Transfert partiel de risque - Délai de passation de 16 mois 	<ul style="list-style-type: none"> - Caractère global du montage - Bon transfert de risque entre la Ville et le titulaire - Possibilité de mener une procédure de dialogue compétitif permettant de faire évoluer les projets avant la remise des offres finales - Paiement différé incitant notamment le respect des délais - Délai de passation du contrat de 16 mois - Coût global inférieur de près de 5% au schéma en MOP. 	<ul style="list-style-type: none"> - Complexité du montage ; - Coûts de financement supérieur ;
<p>Inconvénients</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Absence de caractère global ; - Pas de négociation ; - Division de marchés ; - Aléas techniques et juridiques supportés par la Ville ; - Paiement de 100% de l'investissement au moment de la mise à disposition. 	<ul style="list-style-type: none"> - Eventuel risque juridique du fait de l'absence d'objectifs de performances supérieurs à la réglementation en vigueur. - Globalité limitée du montage ; - Procédure de passation mal adaptée aux besoins de la Ville car ne permettant pas de faire évoluer fondamentalement les offres dans le cadre du dialogue compétitif ; - Paiement de 100% de l'investissement au moment de la mise à disposition. 	

Observations de FIN INFRA :

Si les trois schémas permettent de réaliser le projet de la Ville, l'analyse qualitative et le bilan avantages-inconvénients montre un avantage assez marqué du marché de partenariat par rapport au schéma en maîtrise d'ouvrage publique au regard des objectifs de la collectivité (caractère global du montage, la possibilité de faire évoluer et d'optimiser les projets dans le cadre d'un dialogue compétitif, le coût global et les délais de procédure).

FIN INFRA s'interroge néanmoins sur l'écart très important entre les délais de procédure en MOP (30 mois) et les délais de procédure en MP (16 mois). Si la procédure de passation en MP est usuellement plus rapide, un écart supérieur à 1 an entre les deux procédures pour un projet bâtiminaire sans complexité technique paraît difficile à justifier.

Un des avantages du MP par rapport aux deux autres schémas comparés n'a par ailleurs pas été mis en avant : le marché de partenariat est le seul montage permettant d'intégrer dans le marché la valorisation du foncier libéré. FIN INFRA comprend néanmoins que la Ville s'interroge encore sur l'opportunité d'intégrer cette valorisation dans le périmètre définitif du marché.

2.3. L'analyse comparative des coûts

2.3.1. Périmètre

L'analyse comparative des coûts portent sur les montages en loi MOP et en Marché de partenariat. La comparaison des deux montages est réalisée sur des périmètres comprenant la conception, la construction, l'exploitation technique (niveaux 1 à 5 dans la norme FD X 60-000) et le financement.

Observations de FIN INFRA

Si la Ville a arrêté 3 schémas juridiques envisageables pour la réalisation de l'Ouvrage (loi MOP, MPGP et MP), l'analyse comparative quantitative aurait pu porter sur les 3 schémas.

Même si le montage en loi MOP demeure le schéma de référence, la quantification du schéma en MPGP aurait permis d'enrichir l'analyse qualitative et le bilan avantages/inconvénients.

2.3.2. Hypothèses de calendrier

La Ville a retenu une durée globale pour la préparation des marchés, la passation des marchés et la réalisation de l'Ouvrage de 48 mois en MOP et de 37 mois en marché de partenariat. Ce calendrier estimatif n'intègre pas à ce stade de risques sur les délais.

MOP	Délai	Marché de Partenariat	Délai
Programme de travaux	3 mois	Candidature et préparation DCE	2 mois
Concours / Marché MOE	5 mois	Dialogue compétitif	7,5 mois
Etudes de conception	5 mois	Offre finale et mise au point	2,5 mois
Passation marchés de travaux	5 mois		
Préparation	5 mois	Préparation	3 mois
Travaux	24 mois	Travaux	21 mois
Réception, mise en œuvre	1 mois	Réception, mise en œuvre	1 mois
Durée totale estimative	48 mois	Durée totale estimative	37 mois

L'hypothèse retenue est une durée fixe d'exploitation de 20 ans à compter de la mise à disposition des Ouvrages.

Observations de FIN INFRA

- Délais de procédure : nous comprenons que la Ville souhaite mener deux tours de dialogue afin d'avoir le temps d'approfondir les propositions des candidats pour obtenir les meilleures offres finales. Si des délais de 12 mois (du lancement de l'AAPC à la signature du contrat) ont déjà été observés dans le cadre de marché de partenariat (contrat de partenariat en l'occurrence), ce délai est très contraint et difficilement compatible avec une organisation en deux tours de dialogue telle que souhaitée par la Ville dans le cadre de ce projet.

Par ailleurs, les délais présentés par la Ville dans le tableau ne sont pas cohérents avec ceux présentés dans le chapitre II.5.2 « Cadrage des procédures ». Ainsi, en MOP par exemple, il est fait mention dans le chapitre II.5.2 d'un délai de 30 mois pour la préparation du programme, la passation des marchés (conception et travaux) et la réalisation des études avant le début des travaux, alors que ce même délai est de 23 mois dans le chapitre II.5.4 « Cadrage de la durée totale du contrat » (cf. tableau ci-dessus)

- Délais de travaux : Il est précisé dans le rapport (p24) que les délais de construction sont considérés comme identiques dans les deux schémas étudiés. Le tableau de présentation des calendriers présente néanmoins une différence de 3 mois dans les délais de construction à l'avantage du schéma en MP. Si l'optimisation des délais dans le cadre d'un contrat global par rapport à un allotissement des marchés peut aisément être entendue, **le rapport aurait mérité d'explicitier les raisons permettant de discriminer un montage par rapport à un autre.**

- Délais d'instruction du permis de construire : Si l'instruction du permis de construire peut se faire en temps masqué en MOP pendant la passation des marchés de travaux, le dépôt du PC ne peut se faire en marché de partenariat avant la signature du contrat, sauf à ce que le titulaire pressenti du contrat accepte de prendre le risque d'un dépôt antérieur à la signature. Le délai d'instruction du PC d'un Etablissement Recevant du Public (ERP) étant de 5 mois, période à laquelle s'ajoute une période de 4 mois pour le recours des tiers, le délai de 3 mois retenu dans l'analyse entre la signature du MP et le début des travaux ne paraît pas raisonnable.

- Durée de contrat retenue : la durée de 20 ans à compter de la date de mise à disposition de l'Ouvrage est cohérente au regard du type d'ouvrages

FIN INFRA recommande :

- **d'établir un calendrier de la procédure compatible avec les attentes de la collectivité et laissant aux candidats une période raisonnable pour la préparation de leurs offres ;**

- **de ne pas fermer la durée du contrat dans l'AAPC afin d'offrir des marges de manœuvre d'optimisation dans le cadre de la procédure ;**

- **de veiller que le plan de Gros Entretien Renouvellement (GER) proposé par les candidats intègre bien le pic de travaux à réaliser autour de la 20^{ème} année d'exploitation afin que la Ville n'ait pas à réaliser de gros travaux dans les 5 années suivant le terme du contrat.**

2.3.3. Hypothèses de coûts d'investissement

Les coûts d'investissement HT en € constant 2016 ont été évalués à respectivement 8 161 744 € HT pour le schéma MOP et à 7 938 421 € HT pour le MP soit une différence de -2,7% en faveur de ce dernier.

Poste de coûts (en € constant valeur 2016)	MOP	MP	MP vs MOP en %
Honoraires de conception	420 515	357 438	-15,0%
Travaux	7 008 576	7 008 576	0,0%
Coûts de gestion	732 653	572 407	-21,9%
Total HT	8 161 744	7 938 421	-2,7%

Honoraires de conception

Les honoraires de conception couvrent à la fois les coûts de conception et le coût des prestations des bureaux de contrôle.

Les honoraires de conception représentent 6% des coûts de travaux en MOP et 5% de ces mêmes coûts en MP.

Coût des travaux

Le coût de travaux présenté se décompose de la façon suivante :

Poste de coûts (en € constant valeur 2016)	Montant
Ecole	2 311 599
ALSH	1 446 110
Crèche	489 333
Réfectoire	689 730
Salle de sport	873 417
Extérieurs	1 198 387
Total HT	7 008 576

Le montant des travaux est considéré comme identique dans les deux schémas comparés.

Coûts de gestion :

Les coûts de gestion présentés recouvrent l'ensemble des postes qui ne relève pas de la conception ou des travaux. Le rapport précise que ces coûts intègrent notamment les coûts d'assurance et des garanties, les conseils financiers et juridiques, les coûts de la personne publique, les aléas et les indemnités versées aux candidats non retenus.

Ces coûts de gestion représentent 9% des coûts de travaux dans le schéma en MOP et 7,2% des coûts de travaux dans le schéma en MP.

Observations de FIN INFRA

Honoraires de conception :

Même si nous comprenons que la maîtrise des honoraires de conception et de contrôle est un enjeu du dialogue compétitif pour la Ville, les pourcentages retenus dans la présente évaluation (5% des coûts de travaux en MP et 6% des coûts de travaux en MOP) ne paraissent pas réalistes. La fourchette usuelle de ces honoraires, pour des projets bâtimentaires simples et sans enjeu architectural particulier, est comprise entre 8 et 12% des coûts de travaux. Ce poste est donc sous-dimensionné.

FIN INFRA aurait aimé par ailleurs que les motivations/raisons conduisant la Ville à retenir en MP un montant d'honoraires de conception inférieur de 15% à celui en schéma MOP soient développées.

FIN INFRA valide toutefois le principe d'une différenciation des coûts de MOE compte tenu de la meilleure intégration entre la conception et les travaux, la meilleure maîtrise des délais et du programme en MP.

Coûts de gestion :

Le périmètre des coûts de gestion étant ici très large, un chiffrage détaillé des différents postes aurait permis de mieux apprécier la cohérence des hypothèses arrêtées : % des coûts de travaux au titre des assurances en période de construction, % des coûts de travaux au titre des coûts de montage et de conseil, % des coûts de travaux au titre des coûts de maîtrise d'ouvrage, % des coûts de travaux au titre des aléas, montant des indemnités versées aux candidats non-retenus, nombre de candidats indemnisés...

Il est par ailleurs indiqué à la page 62 du rapport que ces coûts de gestion correspondent à 9% des coûts de construction en marché de partenariat et à 10% des coûts de construction en MOP ; Il s'avère que les montants retenus dans l'analyse comparative au titre de ces coûts sont inférieurs à ces indications (9% en MOP et 7,2% en MP).

En MP, les ordres de grandeurs sont en phase avec les pratiques de marché hors prise en compte du poste aléas et du montant des indemnités versées aux candidats non-retenus dans ce coût. Toutefois, l'intégration de ces deux postes fait que le montant retenu se situe en dessous de la fourchette basse du marché. Le montant n'est donc pas jugé comme raisonnable.

Nous notons par ailleurs qu'aucun coût de mobilisation des services de la Ville n'a été retenu dans ce schéma. Nous comprenons donc que cette mobilisation se fera à effectif constant et qu'il n'y aura donc pas une équipe dédiée pour l'opération.

En MOP, nous comprenons que le montant de ces coûts de gestion est supérieur à ceux retenus en MP du fait de la prise en compte d'un poste aléas plus important. Si cette approche est cohérente pour ce poste du fait notamment des risques inhérents à l'allotissement, l'appréciation globale des coûts de gestion reste néanmoins difficile en l'absence d'un détail chiffré précis. En effet, si certains postes sont supérieurs en MOP (aléas, coûts internes de maîtrise d'ouvrage de la Ville), d'autres postes sont aussi généralement moins onéreux qu'en MP (frais d'assistance à maîtrise d'ouvrage, absence de coûts d'offre et de conseil du titulaire privé, pas de coût de maîtrise d'ouvrage privé, indemnités).

2.3.4. Hypothèses de coûts d'exploitation

En phase d'exploitation, une optimisation de 10% des coûts de GER et de maintenance courante en MP a été retenue par rapport aux mêmes coûts en MOP.

La Ville motive cette approche par le caractère global du contrat en MP et par la présence du mainteneur dès le stade de la conception de l'Ouvrage (impact sur la conception, impact sur le choix des matériaux)

Le tableau ci-dessous présente les coûts d'exploitation annuels :

Coûts annuels(en € constant valeur 2016)	MOP	MP	MP vs MOP en %
Gros Entretien-Renouvellement	56 069	50 462	-10,0%
Maintenance courante	49 060	44 154	-10,0%
Frais de gestion	20 000	20 000	0,0%
Total HT	125 129	114 616	-8,4%

Rapporté aux surfaces du projet, le tableau ci-dessous présente le coût annuel au m² retenu pour le GER et la maintenance courante :

Coût annuel en €/HT/m ²	MOP	MP
Gros Entretien-Renouvellement	16,6	15,0
Maintenance courante	14,5	13,1

Observations de FIN INFRA

Coefficient d'optimisation :

La prise en compte d'un coefficient d'optimisation en MP par rapport aux coûts en MP est validée par FIN INFRA pour les raisons indiquées par la Ville dans le rapport.

Toutefois, compte tenu du pourcentage arrêté (10%), FIN INFRA aurait souhaité que la Ville développe davantage son argumentaire, en s'appuyant notamment sur des données d'ordre technique.

Sur la maintenance :

Le coût annuel au m² arrêté pour déterminer les coûts de maintenance et de GER se situe dans la fourchette inférieure pour ce type de prestation.

Nous avons par ailleurs compris dans la définition du périmètre de l'opération que la Ville ne prévoyait pas de confier la totalité de la maintenance courante au titulaire du contrat. Nous ignorons si les coûts de maintenance courante présentés dans l'analyse comparative couvrent la totalité des coûts ou la seule part qui sera réalisée par le titulaire du contrat.

Quoi qu'il en soit, FIN INFRA recommande à la Ville de bien arrêter le périmètre du contrat du futur titulaire avant le lancement de l'AAPC.

Frais de gestion

En marché de partenariat, les frais de gestion couvrent les frais de fonctionnement de la société de projet (comptabilité, commissariat aux comptes, frais d'agent...) et les assurances souscrites par la société de projet.

Le niveau de frais de gestion arrêté dans l'évaluation préalable (20 k€/an) correspond davantage à un montant de frais internes dans un schéma porté par un industriel (schéma corporate) qu'à un montant de frais de gestion d'une société de projet ad-hoc.

FIN INFRA s'interroge sur le niveau de ces frais, cette interrogation est d'autant forte qu'il est en plus précisé que les frais internes de la Ville, y inclus ses frais de conseil en période d'exploitation, sont également intégrés dans ce montant annuel de 20 k€.

2.3.5. Recettes de valorisation

Si aucune recette annexe n'a été retenue au stade de l'évaluation préalable, la Ville se laisse la possibilité d'intégrer dans le périmètre du contrat la valorisation de l'emprise foncière de l'école des Chênes qui sera désaffectée à la mise à disposition de la nouvelle école.

Le produit de valorisation de cette emprise foncière viendrait réduire le coût d'investissement du projet.

Observations de FIN INFRA

Le marché de partenariat est le seul outil de la commande publique permettant d'intégrer de la valorisation foncière dans le périmètre de l'opération.

Nous comprenons que la Ville se laisse à ce stade la possibilité d'intégrer la valorisation de l'emprise foncière de l'école des Chênes dans le périmètre du marché de partenariat.

Comme indiqué précédemment, FIN INFRA recommande à la Ville, si elle souhaite intégrer la valorisation du foncier libéré dans le périmètre du contrat :

- de réaliser une valorisation ex-ante du foncier libéré afin de lui apporter du confort dans l'analyse des propositions des candidats ;

- de réfléchir préalablement à la publication de l'AAPC au schéma de valorisation envisagé : valorisation sous forme de cession du foncier, valorisation dans le cadre d'un bail emphytéotique de longue durée (avec retour gratuit à la collectivité du foncier et du bâti à l'issue du bail) ;

- d'ouvrir la possibilité de cette valorisation dans l'AAPC sous forme d'option. A l'issue du dialogue compétitif, au regard des montants de valorisation envisagés par les candidats (à comparer avec la valorisation ex-ante réalisée pour vérifier que la valorisation est efficiente), la Ville aura la possibilité d'affermir l'option dans le cadre du dossier de demandes des offres finales ou au contraire de la retirer du périmètre du contrat si les réponses sont jugées insatisfaisantes (capacité de la Ville à mieux valoriser le foncier que le titulaire).

FIN INFRA précise que si la Ville affermit l'option, seuls les engagements fermes des candidats sur un niveau de valorisation pourront être pris en compte dans le critère d'attribution « coût global de l'offre ».

2.3.6. Indexation des coûts

Les hypothèses suivantes ont été retenues dans l'évaluation préalable pour l'indexation et la révision des coûts sur la durée du contrat :

Coûts	Taux d'indexation annuel retenu
Conception/construction	0,9%
Gros Entretien Renouvellement	1,0%
Maintenance courante	1,0%
Frais de gestion	1,0%

Il est par ailleurs précisé que dans le cadre du dialogue, il sera possible de demander aux candidats d'intégrer une part fixe (10 à 15%) pour les redevances de fonctionnement (entretien-maintenance, GER et frais de gestion).

Observations de FIN INFRA

Taux d'indexation retenus :

Les taux retenus sont en adéquation avec l'évolution actuelle constatée des indices (BT01 pour les coûts de conception/construction, BT50 et ICHT-IME pour les coûts de maintenance, BT50 pour les coûts de GER et IPC/ING pour les coûts de gestion).

Toutefois, si la période actuelle se caractérise par une évolution très faible des indices, l'évolution moyenne constatée sur les 10 dernières années est plus dynamique.

FIN INFRA considère que, du fait du caractère long du contrat, les hypothèses retenues doivent refléter des tendances d'évolution sur la base d'un historique de long terme (10 ans par exemple) et non sur la base de l'évolution des indices constatée au moment de la rédaction de l'évaluation préalable.

Ainsi, en l'espèce, les hypothèses d'indexation arrêtées, notamment pour le GER et l'entretien-maintenance, sont sous-évaluées.

Formule d'indexation – part fixe :

Si FIN INFRA est favorable à la mise en place d'une part fixe raisonnable dans la formule d'indexation des redevances de fonctionnement (10% par exemple), notamment pour prendre en compte les gains de productivité du mainteneur, elle encourage aussi la Ville à vérifier que la mise en place de cette part fixe n'entraîne pas son provisionnement dans les coûts d'entretien-maintenance et de GER proposés par le titulaire.

2.3.7. Plan de financement et hypothèses de financement

En MOP

En MOP l'hypothèse retenue est un financement de l'équipement au moyen d'un emprunt long terme souscrit par la Ville auprès d'une banque.

Les caractéristiques de ce financement sont les suivantes :

MOP	
	Emprunt souscrit
Montant	8 439 622
Taux de référence (*)	0,46%
Marge bancaire	200 bps
Marge de swap	10 bps
Taux all-in	2,56%
Commission d'engagement	-
Commissions d'arrangement	-
Maturité	22 ans

(*) Euribor 3 mois vs swap

Le taux d'intérêt all-in de la collectivité est également le taux d'actualisation qui sera retenue pour le calcul de la valeur actualisée nette de chaque schéma.

Dans le cadre de l'exercice de l'évaluation préalable, il est fait l'hypothèse que cet emprunt génère en période de construction des frais financiers intercalaires.

Le tableau ci-dessous présente le plan de financement de l'opération en période de construction et à la date de Mise à Disposition de l'Ouvrage :

Emplois	Montant	Ressources	Montant
Honoraires de conception et gestion	1 162 269	Emprunt long terme	8 439 622
Travaux	7 080 942	Autofinancement Ville de Fréjus	-
Commissions bancaires	-	Subventions perçues	-
Frais financiers intercalaires	170 428		-
TVA non récupérée	25 983		-
Total Emplois	8 439 622	Total Ressources	8 439 622

En schéma MP

En schéma MP, il est supposé que le titulaire privé fasse le choix d'un montage en financement de projet, avec constitution d'une société de projet dédiée (SPV).

L'hypothèse retenue est un financement reposant sur 94,7% de dette et 5,3% de fonds propres

Les caractéristiques des financements sont les suivantes :

	MP			
	Période de construction		Période d'exploitation	Période d'exploitation
	Dette construction	Crédit relais TVA	Dette Projet	Dette Dailly
Montant	7 876 043	n/c	1 412 444	6 463 599
Taux de référence (*)	-0,30%	-0,30%	0,46%	0,46%
Marge bancaire	250 bps	150 bps	250 bps	220 bps
Marge de swap	-	-	10 bps	10 bps
Taux all-in	2,20%	1,20%	3,06%	2,76%
Commission d'engagement	70 bps	-	-	-
Commissions d'arrangement	140 bps	-	-	-
Maturité	2,5 ans	2,5 ans	10 ans	20 ans

(*) Période de construction: Euribor 1 mois

Période d'exploitation: Euribor 3 mois vs swap

n/c: non communiqué

À la date de mise à disposition des Ouvrages, le plan de financement de l'opération est le suivant :

Emplois	Montant	Ressources	Montant
Honoraires de conception et gestion	968 952	Capital	20 726
Travaux	7 071 467	Dette subordonnée actionnaires	393 802
Commissions bancaires	116 583	Dette projet	1 412 444
Frais financiers intercalaires	133 569	Dette Dailly	6 463 599
		Subventions versées au partenaire	-
Total Emplois	8 290 571	Total Ressources	8 290 571

La dette construction est refinancée à la date de mise à disposition des Ouvrages par une tranche de dette en risque projet (18% de la dette bancaire) et par une tranche de dette irrévocable cédée acceptée (dite « Dette Dailly) représentant 82% de la dette bancaire.

Le taux de rentabilité interne des actionnaires retenu est de 10% avant impôts.

Observations de FIN INFRA

Sur le plan et la structure de financement

Le plan de financement retenu est très classique en marché de partenariat.

La part fonds propres/dettes est cohérente pour des ouvrages bâtimentaires simples sans risque d'exploitation commerciale.

Les maturités de dette retenues (20 ans pour la tranche de dette garantie cédée acceptée et 10 ans pour la tranche de dette en risque projet) sont conformes aux pratiques du marché.

Concernant la dette en risque projet, FIN INFRA s'interroge sur l'appétence de prêteurs pour un montant aussi faible, alors même que des due diligence complémentaires devront être réalisées (et donc des coûts pour la banque) pour cette tranche de dette.

FIN INFRA remarque enfin que le plan de financement intègre des coûts de gestion de la Ville (comme les indemnités à verser aux candidats non-retenus) alors même que ces coûts ne peuvent être pris en charge par le titulaire du contrat dans son plan de financement.

Sur les conditions de financement

Les taux de base sont conformes aux pratiques de marché à l'automne 2016, même si, en toute logique, le taux de base de la dette en risque projet aurait dû être inférieur à celui de la dette Dailly du fait d'une maturité et d'une durée de vie moyenne plus courtes

Au regard du niveau actuel des taux, une marge prudentielle aurait pu être intégrée dans les 2 schémas afin de se prémunir partiellement contre une hausse des taux

Les marges bancaires retenues sont dans l'ensemble supérieures à la moyenne du marché pour une collectivité. Cette approche de marges bancaires élevées ayant été retenue dans les deux schémas comparés (qu'il s'agisse d'un emprunt direct de la Ville en MOP ou d'un emprunt externalité à la société de projet dans le cadre d'un marché de partenariat), ce point n'appelle pas de commentaire particulier.

FIN INFRA recommande à la Ville de veiller à l'optimisation des conditions de financement. Il est rappelé la possibilité de réaliser un sondage du marché préalablement au lancement de la procédure de passation du MP.

2.3.8. Fiscalité

Concernant la TVA :

En MOP, l'approche retenue est une récupération de la TVA via le FCTVA sur l'investissement le semestre suivant la date de paiement.

Les charges d'exploitation (au titre du périmètre du contrat) sont assujetties à la TVA et ne font l'objet d'aucune récupération.

En marché de partenariat, il est fait l'hypothèse que la Ville récupère la TVA via le FCTVA sur la partie investissement du loyer financier (L1 principal).

En revanche, la TVA payée la part financement du loyer financier (L1 intérêts), ainsi que sur les charges de fonctionnement (entretien-maintenance, GER et frais de gestion) ne font l'objet d'aucune récupération.

Concernant les autres taxes

Aucune autre taxe n'est mentionnée dans le rapport.

Observations de FIN INFRA

Concernant le FCTVA

S'agissant d'ouvrages de service public et d'intérêt public local, la Ville bénéficie de la possibilité de récupérer la majeure partie de la TVA via le FCTVA.

Cette récupération porte sur les dépenses d'investissement en MOP et sur la part investissement du loyer investissement et financement en marché de partenariat.

FIN INFRA partage donc l'analyse de la Ville sur la question du FCTVA.

Concernant les autres taxes :

FIN INFRA regrette que les hypothèses fiscales retenues se limitent au seul traitement de la TVA et de ses modalités de récupération.

FIN INFRA rappelle que dans le cadre d'un marché de partenariat, la société de projet sera notamment assujettie à l'impôt sur les sociétés (IS), la Contribution Economique Territoriale (CET) ou encore la Contribution Sociale de Solidarité des Sociétés (C3S), même si cette dernière a vocation à disparaître.

Même si ces montants ne sont pas nécessairement importants, l'absence de prise en compte de ces taxes, qui ne sont dues en MOP, favorise le schéma MP par rapport au schéma MOP.

2.4. Les coûts complets

2.4.1. Comparaison du coût global avant prise en compte des risques

Pour le calcul du coût global en valeur actualisée nette, le taux d'actualisation utilisée correspond au taux de financement long terme de la Ville (2,56%).

La VAN totale exprimée correspond à la somme :

$VAN_{\text{investissement et financement}} + VAN_{\text{Entretien-maintenance}} + VAN_{\text{GER}} + VAN_{\text{Frais de gestion}}$

Sur la base des hypothèses techniques et financières retenues, les calculs de valeurs actuelles nettes des différents schémas sont les suivants :

VAN avant prise en compte des risques	MOP	MP	MP vs MOP en %
VAN investissement et financement	8 042 099	8 791 481	9,3%
VAN Maintenance, GER et frais de gestion	2 382 554	2 095 325	-12,1%
Total TTC en €	10 424 653	10 886 806	4,4%

Ainsi, le marché de partenariat, avant prise en compte des risques, présente un coût global plus élevé que celui de la MOP de 4,4%.

Observations de FIN INFRA

Malgré l'optimisation des hypothèses dans le schéma MP (utilisation d'un coefficient d'optimisation par rapport au schéma en MOP de 10% en exploitation, faibles frais de gestion, non-intégration de la fiscalité spécifique au MP...), le coût global en marché de partenariat, est, avant prise en compte des risques, supérieur à celui du schéma en MOP (+4,4%).

Cette situation est usuelle, et s'explique principalement par un coût du financement qui est supérieur en marché de partenariat par rapport à celui en MOP (emprunt direct de la collectivité)

Toutefois, notons que cet écart aurait pu être atténué si la Ville avait intégré dans le calcul du coût global l'impact de l'avantage socio-économique lié à la mise à disposition plus rapide des Ouvrages en MP qu'en MOP.

2.4.2. Comparaison du coût global après prise en compte des risques

La méthode de quantification des risques utilisée est la méthode préconisée par FIN INFRA à savoir la méthode de Monte Carlo.

Cette appréciation des risques est réalisée en 3 étapes :

1. Indentification des principaux risques indentifiables pour chacun des deux schémas comparés :

Phase du projet	Risque	Exemples de risques
Conception, réalisation	Etude	Risques liés au terrain / site : géologique, Archéologique, météorologique...
	Modification	Modification du périmètre du projet : dimensionnement, modification du programme fonctionnel etc.
	Défaillance	Défaillance d'un prestataire
Maintenance	Interface	Risques de surcoût ou de non performance dus aux interfaces entre les prestataires
	Performances	Défaut du partenaire ou des prestataires, incapacité à atteindre les performances attendues, grèves, ...

2. Quantification des risques sur la base de la détermination des probabilités d'occurrence et des leurs impact (impacts coûts et impacts délais) et détermination d'une loi de probabilité arrêtée pour chaque type de risque (loi normale, loi exponentielle)
3. Modélisation et valorisation des risques : sur la base de 3000 tirages aléatoires, il est procédé au calcul de la valeur actualisée nette des flux de décaissement futurs intégrant l'impact des risques arrêtés dans chacun des deux schémas.

Les résultats de la modélisation sont les suivants :

VAN avant prise en compte des risques	MOP	MP	MP vs MOP en %
VAN investissement et financement	8 042 099	8 791 481	9,3%
VAN Maintenance, GER et frais de gestion	2 382 554	2 095 325	-12,1%
VAN des risques (VaR 85%)	1 454 494	393 449	-72,9%
Total TTC en €	11 879 147	11 280 255	-5,0%

Par ailleurs, l'analyse des risques de dépassement de délais fait apparaître un risque de dérapage en MOP supérieur de 11 à 15 mois dans 85% des cas. Ce risque de dérapage n'a pas été monétairement valorisé.

Après prise en compte des risques, le coût global du schéma en MP est inférieur de 5% à celui en schéma MOP.

Observations de FIN INFRA

FIN INFRA valide la méthodologie d'analyse des risques retenue.

La valorisation des risques (et plus particulièrement les risques transférés à la Ville) est plus importante en MOP qu'en MP.

Au global, après prise en compte des risques, le montage en MP présente un coût global inférieur de 5% à celui d'un schéma en MOP.

Notons par ailleurs que l'intégration de la quantification du risque de dérapage de délais (favorable au schéma MP) aurait accentué l'écart entre les deux montages.

2.4.3. Tests de sensibilité et de basculement

La Ville n'a pas fourni de tests de sensibilité dans le rapport d'évaluation préalable du mode de réalisation.

Observations de FIN INFRA

En l'absence de tests de sensibilité, il est difficile de se prononcer sur la robustesse de la comparaison.

L'écart entre la VAN à VaR 85% entre les deux schémas étant réel mais toutefois limité (5%), il eut été utile, pour conforter la robustesse de l'analyse, que la Ville démontre que l'avantage du schéma MP pouvait résister à une augmentation de différents postes de coûts (investissement, exploitation, financement).

3. Conclusions de l'analyse comparative

L'évaluation préalable du mode de réalisation conclut que la comparaison juridique du montage en marché de partenariat et celui en loi MOP fait apparaître un bilan plus favorable au montage en marché de partenariat et que les conditions de l'efficacité économique du recours au marché de partenariat sont réunies pour réaliser le projet de « pôle enfance » dans le quartier Sainte Croix à Fréjus.

- d'une part, l'analyse comparative démontre un bilan avantages – inconvénients favorable au marché de partenariat, notamment au regard des caractéristiques du projet.
- d'autre part, le recours au marché de partenariat est justifié en ce qu'il est globalement plus avantageux que les autres solutions de gestion du projet, en termes de coûts, de délais, de partage des risques

Ensuite, l'analyse du coût global complétée par l'analyse et la quantification des différents risques applicables au projet font apparaître que le coût global en marché de partenariat est plus avantageux – car mieux maîtrisé – que dans l'hypothèse d'une réalisation du projet en loi MOP.

4. Avis et recommandations de Fin Infra

Le présent avis porte sur l'évaluation préalable du mode de réalisation de

Pour l'analyse comparative, les trois schémas suivants ont été retenus :

- un schéma en maîtrise d'ouvrage public (MOP) consistant à la passation d'un marché portant sur la conception, de marchés allotés pour la construction et de marchés pour la maintenance/GER de l'Ouvrage ;
- un schéma en marché public global de performance confiant à un même groupement d'entreprise la conception, la réalisation et la maintenance de l'Ouvrage ;
- et d'autre part un schéma en marché de partenariat (MP) confiant à un même groupement la conception, la réalisation, tout ou partie du financement et la maintenance/GER.

Sur le périmètre comparatif retenu par la Ville, l'analyse qualitative montre que le MP est préférable aux schémas en MOP et MPPG au regard notamment de la volonté de la Ville de recourir à un montage global permettant de confier à un opérateur/groupement la conception, la construction et une partie de l'exploitation technique des Ouvrages afin (i) de mieux maîtriser le coût global, (ii) de pouvoir faire évoluer les projets des candidats au cours d'une procédure de dialogue compétitif pour obtenir in-fine le projet répondant le mieux aux attentes et (iii) de pouvoir éventuellement intégrer la valorisation du foncier libéré dans le périmètre du marché.

Si les conditions de recours au marché global de performance étaient remplies, des objectifs de performance devant être arrêtés dans le contrat au titre des prestations de GER et d'entretien-maintenance confiées au titulaire, le montage n'a cependant pas fait l'objet d'une analyse comparative quantitative, la Ville estimant que le dialogue compétitif dans le cadre de ce montage ne permettait pas de faire évoluer les éléments fondamentaux des projets, contrairement au dialogue compétitif dans le cadre d'un marché de partenariat.

Sur ce dernier point, même si nous pouvons comprendre la prudence de la Ville quant à la lecture des textes, FIN INFRA estime que le marché public global de performance doit permettre de mener à un dialogue capable de faire évoluer les offres des candidats.

Concernant l'intégration de la valorisation du foncier libéré dans le périmètre du marché, nous comprenons que la Ville n'a pas encore arrêtée sa position. Si ce sujet n'a pas été développé dans le rapport d'évaluation préalable, FIN INFRA précise que le marché public global de performance ne permet pas à la Ville d'intégrer dans son périmètre cette valorisation contrairement au marché de partenariat.

L'analyse quantitative repose quant à elle sur des évaluations de coûts (investissement, maintenance, GER, financement) et des hypothèses macro-économiques qui sont dans l'ensemble bien détaillées et cohérentes avec les standards de marché. Il est néanmoins fait état de quelques imprécisions et approximations concernant certains postes de coût qui ne sont toutefois pas de nature à inverser le résultat final de l'analyse comparative quantitative.

Si certaines hypothèses retenues auraient pu être plus prudentes (coefficient d'optimisation, niveau des frais de conception et des frais de gestion en exploitation), l'absence de prise en compte de la valorisation socio-économique d'une mise à disposition plus rapide des Ouvrages en MP par rapport à la loi MOP (16 mois avec prise en compte des risques) est conservatrice.

Sur la base de ces hypothèses, la comparaison en termes de VAN est à l'avantage du schéma en MOP avant prise en compte des risques (avec un écart 4,4% avec la MP). La valorisation des risques, plus important dans le schéma MOP, inverse le résultat. Après pris en compte des risques, le schéma en MP présente un coût global en valeur actualisée inférieur de 5% à celui d'un schéma en MOP.

FIN INFRA regrette toutefois l'absence de tests de basculement entre les deux schémas quantitativement comparés, même si l'écart semble assez robuste pour résister à une augmentation de différents postes de coûts en marché de partenariat.

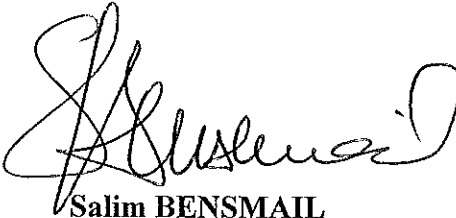
- 1. Au regard de l'analyse, il apparaît que le marché de partenariat répond aux problématiques du projet et aux objectifs de la Ville. Toutefois, on peut regretter que l'analyse du marché public global de performance n'ait pas été menée à son terme (analyse quantitative). En effet, le MGP et le MP présentent un certain nombre de caractéristiques communes qui correspondent bien aux attentes de la Ville, telles que les avantages d'un contrat global, le transfert effectif d'une part importante des missions de maîtrise d'ouvrage de l'opération et la qualité des transferts de risques qui en résulte.**
- 2. La principale réserve avancée par la Ville à l'égard du schéma MGP porte sur l'articulation entre la procédure de concours et le dialogue compétitif, et la difficulté voire l'impossibilité de négocier les éléments fondamentaux des offres au cours du dialogue dans ce contexte. Cette réserve est légitime au regard de la rédaction des textes actuellement en vigueur. Toutefois, nous notons que cette ambiguïté devrait être dissipée lors de l'entrée en vigueur des textes actuellement en concertation.**
- 3. Un avantage du marché de partenariat, qui nous semble devoir être mis en avant au regard du projet de la Ville, est la possibilité d'inclure parmi les missions du titulaire la valorisation du foncier libéré dans le périmètre du marché. FIN INFRA invite la Ville à veiller à s'assurer du caractère optimal de la valorisation du foncier qui serait, le cas échéant, conduite par le titulaire du contrat. A cet effet, FIN INFRA recommande à la Ville de procéder à une valorisation ex-ante du foncier libéré, qui servira de point de référence objectif pour l'exécution de l'opération.**
- 4. Si, avant le lancement de l'opération, la Ville abandonnait l'idée d'intégrer la valorisation du foncier libéré dans le périmètre du marché, nous invitons la Ville à se reposer la question du recours au marché public de performance. La principale différence entre un marché de partenariat et un marché global de performance résiderait en effet, sur un projet de taille modeste comme celui-ci, dans l'apport d'un préfinancement de tout ou partie de l'investissement. Or, les conditions d'engagement des prêteurs seraient au premier ordre les mêmes, quel que soit le montage contractuel retenu, car dans les deux cas le risque de crédit serait in fine celui de la Commune. De même, l'exposition financière de la collectivité sur le projet serait équivalente dans un marché global de performance (endettement direct de la Commune) et dans un marché de partenariat (endettement indirect à travers l'engagement à payer les loyers du contrat).**

Si la Ville fait le choix de recourir à un schéma en marché de partenariat, FIN INFRA recommande :

- De constituer une équipe de dialogue disposant de compétences architecturales, techniques, juridiques et financières ;**
- D'établir un calendrier de la procédure compatible avec les attentes de la collectivité et laissant aux candidats une période raisonnable pour la préparation de leurs offres ;**
- De ne pas fermer la durée du contrat dans l'AAPC afin d'offrir des marges de manœuvre d'optimisation dans le cadre de la procédure ;**
- D'ouvrir en option la possibilité de valorisation du foncier libéré dans l'AAPC afin que le sujet puisse être abordé au cours du dialogue compétitif ;**
- De réaliser une valorisation ex-ante du foncier libéré pour bien situer les offres des candidats par rapport à cette valorisation (rendre la valorisation efficiente) ;**

- La plus grande vigilance quant aux potentiels risques d'interface entre les différents marchés/prestations confiés à des tiers (ou réalisés par la Ville) et les prestations confiées au titulaire dans le cadre du contrat global ;
- De veiller à la meilleure allocation des risques entre la Ville et le titulaire afin (i) de ne pas exposer la Ville quand un risque peut être pris par le titulaire et (ii) ne pas renchérir le coût du projet via des provisionnements élevés quand le titulaire n'a aucun moyen de maîtriser ou d'atténuer un risque.
- De veiller à ce que la documentation contractuelle soit précise quant aux limites de prestation et de responsabilité du titulaire ;
- De veiller à l'optimisation des conditions de financements obtenus et d'effectuer si besoin un benchmark préalable auprès d'établissements prêteurs ;

Le Directeur



Salim BENSMAIL