

Le Directeur

Paris, le 15 février 2017

Avis n°2017-03 concernant la construction d'un centre administratif pour la commune de Corbeil-Essonnes

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

I. PRESENTATION DU PROJET

A. Présentation générale du projet

Les services administratifs de la commune de Corbeil-Essonnes (48000 habitants) (« la Ville ») sont répartis entre l'hôtel de ville et un centre administratif. Ce dernier est actuellement loué dans le cadre de deux baux arrivant à terme respectivement fin 2019 et fin 2021. La Ville souhaite anticiper cette location en créant un nouveau centre administratif (250 employés municipaux) sur le terrain communal du TAC actuellement nu auquel serait adjointe une parcelle privée de 357 m² dont l'acquisition est en cours de négociation. Une maison ancienne à détruire est actuellement implantée sur cette parcelle.

Le centre administratif se compose de :

- Un bâtiment principal de 4 étages ;
- Un restaurant administratif et une salle d'archives (bâtiment annexe de plain-pied) ;
- Un parking aérien de 150 places et sous-terrain de 100 places ;
- Un espace vert.

Le périmètre du présent projet consiste donc à déconstruire un bâtiment et construire de nouveaux bâtiments et en assurer le financement.

Conformément à l'article 74 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics cette démarche doit être accompagnée d'une comparaison des différents modes de réalisation visant à déterminer le montage le plus adapté. Le présent Avis vise à vérifier la pertinence de cette analyse comparative.

B. Les objectifs du Porteur de Projet

La Ville entend que ce projet soit réalisé dans le respect des contraintes de développement durable (Certification NF HQE – bâtiment tertiaire – niveau excellent ou exceptionnel), d'optimisation énergétique (RT 2012 -40%) et d'isolation phonique (NF HQE cible 9 – confort acoustique niveau performant). A cela s'ajoute une exigence en termes de flexibilité par rapport aux futurs réaménagements (NF HQE cible 2 – choix intégré des produits, systèmes et procédés, niveau performant). Le nouveau centre devra enfin disposer de solutions techniques innovantes d'exploitation (bâtiment intelligent). La conformité de bâtiment sera vérifiée à l'issue de la construction par une certification extérieure contraignante.

Observations de FIN INFRA

Les arguments avancés par la Ville de Corbeil pour justifier le périmètre du projet nous semblent bien étayés, et en particulier l'exigence de maîtriser les délais compte tenu de la prochaine expiration des baux en cours et de l'échec des discussions sur un possible rachat des locaux actuellement loués compte tenu du prix exorbitant demandés par les propriétaires des bâtiments loués. De ce point de vue (rapidité des procédures), le choix du recours au marché de partenariat semble pertinent.

C. L'objet de l'opération et le périmètre du projet

L'analyse comparative réalisée par la Ville prend en compte les missions suivantes au titre de la conception et de la réalisation :

- Des deux bâtiments ;
- Des parkings : aménagement d'un parking aérien de 150 places et de 100 places en sous-sol ;
- Des aménagements extérieurs ;
- La construction d'un restaurant administratif (dont la gestion sera intégrée dans la délégation de service public « restauration » de la commune);
- L'aménagement d'un espace vert.

Observations de FIN INFRA :

Il est indiqué dans l'évaluation préalable en effet que la Ville souhaite réaliser un centre administratif exemplaire permettant de s'inscrire dans sa politique de développement durable en visant une certification NF HQE Bâtiment Tertiaire niveau excellent et le label Effinergie RT 2012 -40% de consommation (objectifs de consommation énergétique du bâtiment élevés, isolation phonique et flexibilité...).

L'atteinte de ces objectifs peut être vérifiée à la mise à disposition du bâtiment et dans l'année qui suit, et relève en grande partie des responsabilités confiées au constructeur. Néanmoins, l'incitation à atteindre ces objectifs sera d'autant plus forte si le mainteneur a été associé en amont, à la conception du bâtiment. Un Contrat de Performance Energétique (soit sous forme de marché de partenariat soit sous forme de marché global de performance) est généralement un contrat « long terme » qui va au-delà de la période de construction.

Généralement pour vérifier que ces objectifs sont maintenus sur la durée du contrat, il est d'usage d'inclure le GER dans le périmètre du contrat. Or, la Ville ne souhaite pas confier de missions de GER et entretien-maintenance, du fait de la présence de personnels internes considérés comme en nombre suffisant et fortement qualifiés pour conduire dans la durée du contrat une exploitation optimale.

FIN INFRA note cette préférence de la collectivité tout en soulignant que la dissociation de la conception / construction d'une part, et du GER d'autre part, est de nature à significativement réduire l'efficacité économique et performantielle du marché de partenariat. Cependant, l'argument avancé par la Ville relatif à l'engagement de la responsabilité décennale du constructeur en cas de non-respect des performances énergétiques du bâtiment, en application notamment de l'article L.111-13-1 nous paraît recevable. En effet, dès lors que la consommation énergétique sanctionnée, relève avant tout de la construction du bâtiment lui-même (plus que des usages), avec des mesures relevant de l'étanchéité du bâtiment, de la qualité des ventilations, de l'isolation acoustique ...alors, sa vérification pourra se faire après réception du bâtiment auprès du titulaire. En cas de non atteinte de la performance ou de surconsommation énergétique liée à un défaut du constructeur, alors la Ville devra demander au titulaire du contrat d'actionner la responsabilité décennale du constructeur. La difficulté est qu'à partir du moment où la Ville aura accepté l'ouvrage, elle sera redevable des loyers L1 à hauteur de la part ayant fait l'objet d'une cession Dailly acceptée, et ne pourra compenser les éventuelles pénalités pour non-respect des obligations de performance énergétique (qu'il faudra prévoir dans le contrat) qu'à hauteur de la part non daillisée. N'ayant pas la main sur le GER-entretien-maintenance, il se peut que le Titulaire conteste une partie de ces pénalités, en renvoyant la responsabilité aux équipes de la Ville chargées de la maintenance.

Enfin la Ville considère que, à la lueur de son expérience sur le groupe scolaire Paul Langevin réalisé en contrat de partenariat, le coût de la maintenance et le refus du partenaire de prendre en compte la non performance énergétique (du fait du fait de la difficulté à faire adopter un

usage conforme par les utilisateurs) rendent peu attrayant l'externalisation de ce type de prestation qui pourrait être pris en charge par la commune de façon plus économique.

FIN INFRA souligne que cette analyse ne correspond pas au retour relatif à de nombreux projets qu'elle a eu à connaître, autant en contrat de partenariat qu'en marché global de performance. Quant à l'économie réelle envisagée en gestion interne, FIN INFRA traduit cela comme étant une économie réalisée à partir d'une programmation flexible (contrairement à celle proposée en marché global de nature plus rigoureuse) et donc susceptible d'occasionner un vieillissement prématuré du bien. .

II. ANALYSE JURIDIQUE

A. Rappel des textes

Les nouveaux marchés de partenariat répondent à des conditions de fond liées aux conditions de recours, ainsi qu'à des règles procédurales.

1. Les conditions de recours au marché de partenariat :

Il existe depuis la réforme de la commande publique instituée par l'Ordonnance n°2015-899 du 23 juillet 2015 deux conditions de recours au marché de partenariat, le Bilan et le Seuil, en application de l'article 75 :

*« 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. »*

(1) *Le bilan*

Le bilan avantages-inconvénients des différents modes de réalisation-gestion, et leur comparaison, d'un point de vue juridique et économique, doit être détaillé dans l'évaluation comparative (cf. infra).

(2) *Les seuils*

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 »

« 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. »

Le montant de l'investissement du projet étant de l'ordre de 10M€ la condition précédente, qui se calcule en tenant compte de la rémunération totale versée par l'acheteur sur la durée du contrat est donc remplie.

2. 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.

B. Les montages contractuels exclus

1. La concession de travaux ou la concession de service public

Le projet étant principalement de nature immobilière (bureaux pour l'administration), il ne comporte pas de transfert du risque d'exploitation sur le cocontractant qui est rémunéré par un loyer, et ne se prête pas à une exploitation permettant de percevoir une rémunération des utilisateurs. Le mode concessif est donc à exclure.

2. Les montages contractuels fondés sur une autorisation d'occupation du domaine public ou sur un bail à construction, avec location en retour :

L'ordonnance du 23 juillet 2015 exclut désormais les montages BEA ou AOT allers-retours, et le bail à construction risque d'encourir la requalification en marché de partenariat.

3. Le marché global de performance

Le régime de ces marchés est précisé à l'article 34 de l'Ordonnance, qui dispose :

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 choix de la collectivité de conserver la gestion interne de la maintenance et du GER exclut de fait ce type de schéma.

C. Les montages contractuels envisageables

1. Les montages sous maîtrise d'ouvrage publique :

Les marchés publics allotis (MOP) article 5 de l'Ordonnance.

Les marchés de travaux « classiques » imposent i) la séparation de la maîtrise d'œuvre et des travaux (article 7 de la loi du 12 juillet 1985 dite « loi Mop »), ii) l'obligation d'allotissement (article 32), et iii) l'interdiction du paiement différé (art.60).

Ceci supposera un découpage dans le temps et dans l'espace des tâches, avec la passation d'un ou plusieurs marchés sur chacune des phases du projet (conception, travaux et maintenance), et par ailleurs un découpage des travaux en plusieurs lots.

Cela nécessitera un fort pilotage de la Ville (synchronisation des tâches, missions d'intégration,...) impliquant des ressources internes importantes (missions certes externalisables mais sans réel transfert de risques), et surtout des délais majorés.

L'absence d'effet d'échelle du fait de la division des missions, les coûts internes importants sont autant d'éléments qui rendent cette option peu attractive pour la Ville. Celle-ci, par ailleurs devra porter la majorité des risques du fait qu'elle doit assumer son cahier des charges tant sur la construction que sur la phase d'exploitation. Elle devra enfin porter l'ensemble du financement.

Les marchés public globaux conception-réalisation article 33 de l'Ordonnance :

Ces marchés sont soumis à des conditions d'accès strictes édictées par l'article 33 de l'Ordonnance rappelé ci-après :

*« I.-Les acheteurs peuvent conclure des marchés publics de conception-réalisation qui sont des marchés publics de travaux permettant à l'acheteur de confier à un opérateur économique une mission portant à la fois sur l'établissement des études et l'exécution des travaux. Toutefois, sans préjudice des dispositions législatives spéciales, les acheteurs soumis aux dispositions de la loi du 12 juillet 1985 susvisée ne peuvent recourir à un marché public de conception-réalisation, quel qu'en soit le montant, **que si des motifs d'ordre technique ou un engagement contractuel sur un niveau d'amélioration de l'efficacité énergétique rendent nécessaire l'association de l'entrepreneur aux études de l'ouvrage.** »*

Le projet a pour objet la réalisation de bâtiments à usage de bureaux et de services associés.

Au regard de la jurisprudence stricte applicable aux deux conditions de recours mentionnées, et de l'interprétation de la DAJ Bercy (cf. Fiche « Allotissement et marchés globaux », avril 2016) qui limite ce type de contrat à des opérations de réhabilitation pour ce qui est de la deuxième condition, ce type de contrat semble difficilement envisageable en l'espèce. La Ville développe les différentes jurisprudences intervenues sur le sujet mais maintient, malgré tout, ce schéma comme étant une alternative envisageable tout en soulignant son insécurité juridique.

Observations de FIN INFRA

Pour ce qui concerne le marché de conception-réalisation, FIN INFRA estime, au regard de la jurisprudence rappelée dans l'évaluation et de la doctrine applicable (Fiche DAJ Bercy), que les deux conditions de recours ne sont pas remplies pour ce type de projet immobilier (pas de motif d'ordre technique suffisant au regard de la jurisprudence administrative, ni d'engagement contractuel sur l'amélioration de la performance énergétique s'agissant ici d'un bâtiment neuf). La Ville a d'ailleurs développé les mêmes arguments, ce qui aurait dû la conduire à écarter, dans l'analyse comparative du point III, le marché de conception-réalisation.

Le marché de conception-réalisation de l'article 33 sont désormais soumis à la procédure de concours au-dessus des seuils des procédures formalisées, en application des articles 91 et 92 du décret marché. Cette obligation procédurale impose une organisation spécifique au sein de

la Ville, et peut présenter, en termes de délais, de coûts et de mise en œuvre (jury de concours) des incidences notables.

2. Le marché de partenariat

Le nouveau marché de partenariat institué par l'Ordonnance marché à l'article 67, peut comprendre le périmètre suivant :

« 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. »

En l'occurrence, le projet prévoit de confier à un partenaire privé, le financement de l'opération, la conception (architecturale et technique) et la construction du bâtiment principal et du bâtiment Restaurant/archives.

Les missions suivantes sont considérées comme hors périmètre :

- Aménagement du bâtiment au-delà des prestations techniques ;
- La gestion des fluides ;
- L'entretien, maintenance et GER (dans le champ des prestations non couvertes par les garanties de construction) ;
- Les recettes de valorisation.

Le marché de partenariat, en ce qu'il confie au partenaire une mission globale portant sur la conception, la réalisation permet de transférer sur le partenaire la majeure partie des missions liées à la maîtrise d'ouvrage et des risques associés (obtention des autorisations administratives, délais, surcoûts, qualité des ouvrages, respect de l'enveloppe financière...).

Sur le plan financier, les responsabilités assumées par le co-contractant sont garanties puisque une partie de sa rémunération est liée à des objectifs de performance et par un mécanisme de pénalités.

D. Comparaison des différents montages contractuels envisageables

Dans cette partie, la Ville procède, dans son évaluation, à une appréciation globale des avantages et des inconvénients du recours à un marché de partenariat au regard des quatre sous-critères établis par l'article 152 du Décret du 25 mars 2016 :

Pour établir le bilan prévu à l'[article 75 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 susvisée](#), 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 envisagée.

En particulier, l'évaluation procède à une analyse précise et méthodique des éléments suivants des avantages et inconvénients du transfert de la maîtrise d'ouvrage : l'intérêt de la mobilisation de compétences et d'ingénierie externe, la réduction à travers un contrat global des interfaces entre plusieurs opérateurs, responsables de plusieurs tâches différentes, l'intérêt des procédures de passation applicable au contrat et notamment du dialogue compétitif, l'optimisation des délais et des coûts d'ingénierie et de construction ainsi que de la performance.

L'évaluation procède en outre à une cartographie précise et argumentée des risques du projet et de la répartition des responsabilités et des risques avec le partenaire privé.

En conclusion de cette partie, la Ville a engagé une analyse comparative sur les deux schémas suivants :

- La maîtrise d'ouvrage publique (MOP) : schéma de référence
- Le marché de partenariat (MP)

Observations de FIN INFRA :

FIN INFRA observe que la Ville a suivi de manière détaillée et argumentée le raisonnement de l'article 152 du décret en procédant à une appréciation globale du projet au regard des quatre sous-critères (étendue et transfert de la maîtrise d'ouvrage, périmètre des missions confiées, modalités de partage des risques, coût global du projet au regard de la structure de financement) en détaillant pour chaque items des sous-critères d'analyse.

Les items relatifs au transfert de la maîtrise d'ouvrage éclairés par des éléments opérationnels (plan de charge et capacité des équipes de maîtrise d'ouvrage, expertise nécessaire et description des différentes missions d'ingénierie requises, organisation des tâches sous maîtrise d'ouvrage publique...) et les éléments relatifs au partage des risques (matrice de partage des risques préfigurant le contrat) sont bien étayés. L'analyse du périmètre des missions confiées au partenaire est plus descriptive.

La principale difficulté réside en revanche sur l'insuffisance de la dimension comparative de l'évaluation sur ces questions, l'analyse étant principalement faite pour le marché de partenariat –même si cette comparaison avec les marchés « classiques » allotis ou de conception-réalisation- peut apparaître dans certains développements. Par ailleurs sur les aspects liés au coût global du projet et à la comparaison du marché de partenariat avec les autres modes de la commande publique, l'évaluation apparaît insuffisante (Cf infra).

FIN INFRA a pu constater que le marché de partenariat, sous réserve d'une structuration contractuelle et financière adéquate, permet un transfert des risques de construction et de disponibilité plus important (par contractualisation rigoureuse des engagements de résultat et par la présence de fonds propres). Ces avantages doivent alors permettre de compenser des coûts de financement généralement supérieurs (financement privé, dont fonds propres). Il garantit un niveau de maintenance pendant la durée du contrat (assurance contre le vieillissement prématuré de l'investissement). Cependant, dans le cas d'espèce, l'absence du périmètre de l'entretien maintenance, voire GER va limiter en partie le transfert de risques relatif à la performance attendue de l'ouvrage. Dans la mesure où le cocontractant ne pourra mettre quotidiennement en œuvre les mesures visant à l'optimisation dans le cadre de la maintenance, il sera aisé pour lui de se dégager de ses responsabilités. Traditionnellement la mise en place d'un cadre contractuel d'indicateurs de performance se met en place progressivement sur plusieurs mois au rythme des apprentissages et des usages. Le contexte présent ne semble pas vraiment adapter pour mettre en place cette procédure et en tirer tous les avantages

III. ANALYSE QUANTITATIVE

A. Les délais prévisionnels des procédures

La présente évaluation détermine les coûts globaux sur une durée de 20 ans.

Observation de FIN INFRA :

En MOP, cette durée signifie la remise en concurrence périodique des marchés de maintenance.

Pour ce qui concerne le marché de partenariat la durée du contrat sur 20 ans est conforme aux pratiques habituelles rencontrées dans ce type de projet. Elle aurait intérêt à être laissée ouverte dans l'avis d'appel public à la concurrence (AAPC) et discutée lors du dialogue compétitif ou la procédure négociée selon l'option choisie.

Les délais relatifs à chaque procédure sont peu explicités, à compter du lancement de l'AAPC. Le tableau qui suit résume la compréhension qui peut être tirée des éléments figurant dans l'évaluation préalable.

Calendrier global (mois)	MOP	MP	Δ
Concours MOE APS/APD	7		
Dialogue compétitif		8	
Permis de construire - délais de recours	4	4	
Marchés de travaux	7		
Total procédure	18	12	-6
Travaux	20	17	
Total procédure	38	29	-9

Sources: Ville de Corbeil

Observation de FIN INFRA :

Les données relatives aux délais fournies par la Ville permettent de conclure à un avantage de 9 mois pour le marché de partenariat.

B. Coûts des travaux

Les coûts d'investissement sont présentés ci-dessous avec un niveau de détail satisfaisant.

Coûts d'investissement HT	MOP	MP	Δ_{MP-MOP}	Δ_{MP-MOP}
	M€	M€	M€	%
Bureaux superstructure	10.26	9.54	-0.72	-7%
Surfaces sous-sol	0.28	0.27	-0.02	-7%
Parking sous-sol	1.29	1.20	-0.09	-7%
Parking aérien	0.49	0.46	-0.04	-8%
Aménagement extérieur	0.38	0.35	-0.03	-8%
Raccordement réseaux	0.02	0.02	0.00	0%
Total travaux (HT)	12.72	11.83	-0.89	-7%
Architecte	1.27	0.83	-0.44	-35%
Contrôle technique	0.06	0.06	0.00	0%
Coordinateur	0.25	0.24	-0.01	-4%
Assurance	0.25	0.20	-0.05	-20%
Total honoraires	1.83	1.33	-0.50	-27%
Frais AMO	0.22	0.59	0.37	168%
Frais financiers intercalaires	0.33	0.34	0.01	3%
Marge prudentielle		0.99	0.99	
Total investissement (HT)	15.10	15.07	- 0.03	-0.20%
Sources: Ville de Corbeil				

Compte tenu de son expérience en contrat de partenariat, la Ville a considéré le coût de certains postes comme étant moins important en marché de partenariat (facteur d'intégration). Elle a cependant souhaité introduire une marge prudentielle de 7% rééquilibrant la différence entre les coûts de l'investissement des deux schémas avant prise en compte des risques.

C. Coûts de maintenance et de gestion

Les prestations d'exploitation maintenance sont réalisées par la Ville. Cependant, la Ville considère que les conditions dans lesquelles la réalisation du projet sera effectuée devraient augurer d'un différentiel de performance en contrat de partenariat par rapport au marché public. En effet, les conditions de certification vérifiées à la livraison suivies des éventuelles actions correctives devraient être mises en place plus aisément en marché de partenariat (un seul interlocuteur).

Coût d'exploitation annuel	MOP	MP	Δ_{MP-MOP}	Δ_{MP-MOP}
	k€	k€	k€	%
Maintenance - niv 2 et 3	91	82	-9	-10%
GER - niv 4 et 5	114	91	-23	-20%
Exploitation	130	124	-6	-5%
Fluides	51	48	-3	-6%
Total coût d'exploitation (HT)	386	345	-41	-11%
Sources: Ville de Corbeil				

Observation de FIN INFRA

FIN INFRA partage cette approche. La mission souligne toutefois qu'il sera difficile à la Ville d'intégrer dans la garantie décennale la stabilité du respect des conditions relatives aux certifications obtenues : la validité de celles-ci sur le long terme est loin d'être acquise sachant que, outre le vieillissement prématuré des éléments concourant à la performance, le constructeur pourrait manifester une certaine réticence à prendre à sa charge la responsabilité des modifications post livraison et des actions de maintenance engagées par la Ville qu'il pourrait juger non conformes.

Indexation des coûts :

Les hypothèses d'indexation n'ont pas été fournies

D. Aspects fiscaux

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%**.

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 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 MOP et MP dans les comparaisons ultérieures et constitue un biais prudentiel supplémentaire.

E. Hypothèses de financement

En schéma MOP, l'évaluation préalable indique que la Ville peut emprunter sur 20 ans au taux de 1,96% (condition constatée en décembre 2016)

En schéma MP, il est supposé que le partenaire privé fait le choix d'un montage en financement de projet, avec constitution d'une société de projet dédiée (SPV). Les investissements initiaux sont, dans la simulation, réputés financés à 93 % par emprunt bancaire.

Dans le schéma de référence (MOP) :

Taux de financement public	1,96%
-----------------------------------	--------------

Dans le schéma MP :

L'évaluation fait état d'une structure de financement composée :

- à 15% en dette projet rémunérés à 2.22%
- à 80% en dette cédée rémunérés à 2,03%
- à 5% par des fonds propres rémunérés à 10.17%

Observations de FIN INFRA

FIN INFRA souligne que la structure de financement simulée dans l'évaluation préalable pour le marché de partenariat apparaît assez théorique et qu'il est peu probable qu'une tranche de dette projet soit mobilisée sur un projet de cette taille. D'une manière générale, le taux pondéré du financement privé, établi à 2.47% soit une différence de 50 bp par rapport au financement public, apparaît un peu sous estimé. L'écart de coût entre un financement direct de la collectivité et une dette en cession Dailly devrait se situer au minimum dans une optique prospective à 20 à 30 pb. Ces considérations n'apparaissent toutefois pas, en première analyse, de nature à inverser les conclusions de l'analyse quantitative.

IV. ANALYSE COMPARATIVE DE LA VAN DES COÛTS

A. Analyse comparative de la VAN des coûts avant prise en compte monétaire des risques

Le rapport d'évaluation indique que le taux d'actualisation retenu est de 1,96 %, identique au taux d'emprunt de la personne publique dans le schéma MOP. Compte tenu des hypothèses retenues, la VAN des coûts hors valorisation des risques fait apparaître un écart de 15% entre le schéma MP et le schéma de référence MOP.

Coûts actualisés avant prise en compte des risques (M€)	MOP	MP	Δ_{MP-MOP}	Δ_{MP-MOP} %
VAN sans prise en compte des risques en M€ HT 2016	15.3	17.6	2.28	14.9%

Sources: Ville de Corbeil

L'avantage, à ce stade des schémas à maîtrise d'ouvrage publique est principalement dû au surcoût de financement du MP non compensé par la performance en coût d'exploitation considérée comme hors périmètre.

Observation de FIN INFRA

FIN INFRA note que les avantages socio-économiques d'une mise à disposition anticipée possible dans le schéma en MP n'ont pas été pris en compte dans la comparaison.

Il est à noter que le loyer annuel moyen HT du MP (hors dépenses d'énergie et coût maintenance et GER) pour la Ville ressortirait à 1,1 M€

B. Analyse comparative de la VAN des coûts après prise en compte monétaire des risques et de l'avantage socio-économique

La valorisation des risques est effectuée de la façon suivante :

Le rapport utilise une méthode simple mais relativement fiable pour quantifier les risques supportés par la personne publique en marché public par rapport au marché de partenariat. Une estimation sous forme d'un pourcentage d'une assiette de base, obtenu par la sommation des produits de l'impact du risque par sa probabilité d'occurrence à ce niveau, s'exprimant sous la forme d'un coût s'imputant sur le montant à financer (risque sur l'investissement) ;

	M€
Surcoût entre chiffrage programme et chiffrage DCE	0.32
Surcoût entre DCE et résultat appel d'offre travaux	0.79
Travaux supplémentaires	2.38
VAN de la diminution des gains de charges d'exploitation énergie sur durée du marché	0.10
Déménagement et frais d'installation provisoire	0.15
Diminution des gains de charges d'exploitation	0.09
TOTAL Evaluation financière du transfert des risques	3.83

Observation de FIN INFRA

FIN INFRA considère que cette analyse est conforme à celle classiquement menée pour les projets de cette dimension.

C. Conséquences de la prise en compte des risques sur le planning

Précédemment, il a été établi un différentiel de planning de 9 mois entre le MOP et le MP. Il est rappelé que l'opération a pour conséquence la libération de deux bâtiments (Darblay 1 et Darblay 2) dont l'occupation par la Ville est contractualisée par deux baux dont l'échéance est :

- Pour Darblay 1 : 11 décembre 2019
- Pour Darblay 2 : 31 décembre 2021

Ces deux baux peuvent ensuite être renouvelés annuellement avec un préavis de 6 mois.

En marché de partenariat, la livraison du nouveau centre administratif est prévue fin septembre 2019 et donc concomitante avec l'échéance du bail de Darblay 1.

Double loyer (M€TTC)	MP	
	Darblay1	Darblay2
Livraison MP: sept 19		
Fin de bail Darblay1: déc 19	+2 mois	
Fin de bail Darblay 2: déc 21		+27 mois
TOTAL	1.7	
<i>Sources: Ville de Corbeil</i>		

En marchés publics allotis, la livraison est prévue 9 mois plus tard, soit un report d'un an du bail Darblay1, le bail Darblay 2 courant jusqu'à son échéance normale.

Double loyer (M€TTC)	MOP	
	Darblay1	Darblay2
Livraison MOP: juin 2020		
Fin de bail Darblay1: déc 20	+6 mois	
Fin de bail Darblay 2: déc 21		+18 mois
TOTAL	1.57	
<i>Sources: Ville de Corbeil</i>		

Il apparaît que la livraison anticipée, pour ce qui concerne le double loyer, ne présente pas vraiment d'intérêt.

Autres gains inhérents à une mise en service anticipé :

- Les économies d'énergie : 24k€/an
- Economie sur les charges d'exploitation des bâtiments actuels (gestion, impôt,..) : 97k€/an

Pour une mise en service anticipé de 9 mois, ces gains sont évalués à 92k€

Coûts actualisés après prise en compte des risques (M€)	MOP	MP	Δ_{MP-MOP}	Δ_{MP-MOP} %
VAN sans prise en compte des risques en M€ HT 2016	15.3	17.6	2.28	14.9%
Impact des risques	3.8			
VAN après prise en compte des risques en M€ HT 2016	19.1	17.6	1.54	8.1%

Sources: Ville de Corbeil

Observation de FIN INFRA

FIN INFRA souligne que les résultats présentés de l'analyse quantitative apparaissent fragiles.

Il est certes bien établi que le transfert de la maîtrise d'ouvrage dans le cadre d'un contrat global réunissant conception et construction favorise une meilleure maîtrise de l'ensemble des risques associés à la phase de conception / construction. Néanmoins si l'impact de ces risques en MP est alors moins important qu'en MOP, il n'est pas pour autant nul et aurait naturellement vocation à être « refacturé » à la personne publique à travers le coût de la conception / réalisation sous-tendant le loyer du contrat. En conséquence, cet impact devrait être intégré à l'évaluation de l'impact des risques pour le marché de partenariat. Ce traitement plus cohérent de l'impact différentiel des risques sur le MP et le schéma MOP aboutirait certainement à réduire l'ampleur du basculement en faveur du MP de l'analyse quantitative après risque.

Tests de sensibilité

Le basculement en faveur du schéma MOP est obtenu en augmentant le taux moyen de financement privé de 84 bp par rapport à taux public stable.

Observation de FIN INFRA :

Il aurait été intéressant de tester le surcoût construction de basculement.

V. PRISE EN COMPTE DU BILAN QUALITATIF PROPRE AU SCHEMA DE PARTENARIAT

Les différents éléments relevés par la personne publique en termes de bilan qualitatif favorables au recours au marché de partenariat sont :

- L'intérêt d'une mission globale par rapport à des marchés allotés : cette caractéristique permet un meilleur transfert de risque d'où il résulte un facteur d'intégration optimisé des différentes briques du projet.
- Le transfert des missions à une maîtrise d'ouvrage déléguée permet de bénéficier de compétences externalisées en phase avec les évolutions tant technologique que processus. Il permet par ailleurs de réorienter les compétences internes de la personne publique vers des tâches plus spécifiquement « maîtrise d'ouvrage stratégique » telles que l'organisation du transfert, la conduite du changement, l'évaluation permanente et le suivi de contrat.

La réalisation dans un délai optimisé d'un bâtiment administratif exemplaire en matière de consommation énergétique, dont la Commune sera propriétaire et qui lui permet de « réaffecter » les loyers versés pour un immeuble en location (peu adapté et vieillissant) à un immeuble neuf performant dont elle deviendra propriétaire.

VI. SYNTHÈSE DE L'AVIS

Le présent avis porte sur la réalisation en marché de partenariat d'un centre administratif pour la ville de Corbeil.

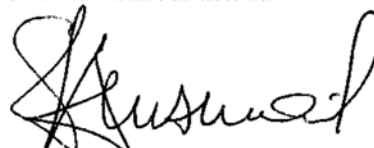
Le périmètre retenu comprend la conception, le financement, la réalisation.

Pour l'analyse comparative, deux schémas juridiques ont été retenus : un schéma en maîtrise d'ouvrage publique classique, avec marchés séparés « MOP » et un schéma en marché de partenariat «MP ». Les coûts de construction et de maintenance - avant prise en compte des risques – étant proches, le coût de financement plus élevé du schéma MP pèse sur la comparaison en termes de VAN HT (17 % à l'avantage du schéma MOP). La prise en compte des risques, conduite de façon simplifiée, donne l'avantage au schéma MP en termes de VAN (-8%). FIN INFRA émet des réserves sur les modalités de prise en compte de l'impact différentiel des risques dans les deux schémas, qui en l'état, avantagent sans doute à l'excès le schéma MP. La collectivité développe par ailleurs de façon étayée les considérations qualitatives qui la conduisent à privilégier la solution du marché de partenariat.

Même si l'ordonnance n'impose pas d'externaliser l'exploitation et la maintenance, la décision d'exclure ces missions du périmètre, pour un projet qui par ailleurs se veut exemplaire en termes de performance énergétique, peut poser question. La Ville devra mener le dialogue compétitif puis la rédaction du contrat de façon particulièrement ambitieuse pour obtenir une qualité de construction engageant réellement le partenaire dans la durée. Elle devra aussi mobiliser les compétences internes nécessaires en termes de pilotage et de suivi de l'opération et d'entretien maintenance.

Au total, FIN INFRA note que d'une manière générale, le marché de partenariat constitue une solution pertinente et communément pratiquée pour la réalisation d'une opération batimentaire telle que le projet de la ville de Corbeil. Ce constat fait écho aux considérations qualitatives qui conduisent la collectivité à recourir au MP dans le cas d'espèce. Nous recommandons à la collectivité la plus grande rigueur dans la structuration des éléments performantiels de sa relation contractuelle avec le futur titulaire et de s'assurer que le contexte relatif au financement privé reste dans l'épure présentée dans l'EPMR, afin que le projet présente en fin de compte les avantages identifiés par la Ville et lui permette d'atteindre ses objectifs.

Le Directeur de FIN INFRA



Salim BENSMAIL