

Paris, le 6 avril 2007

**Avis n°2007-08 sur le projet de construction et d'exploitation
de l'éclairage public de la Ville de Saint Fons**

Préambule : cet avis est rendu en application des dispositions de l'article 14 de l'ordonnance du 17 juin 2004, relative aux contrats de partenariat, et au vu des seules exigences fixées par ladite ordonnance.

1) Objet

La Ville de Saint Fons (« la Ville ») dispose d'un réseau d'éclairage public vieillissant, dégradé et dangereux. Prenant acte de cette situation, la Ville souhaite entreprendre un renouvellement rapide d'une partie des installations existantes afin d'assurer la sécurité des citoyens et de participer par ce biais à un programme plus large d'amélioration du cadre urbain.

Il apparaît en l'espèce que le mauvais état du parc de candélabres de la Ville dû à la vétusté des installations et à des dégradations volontaires répétées entraîne non seulement des risques physiques pour les habitants comme pour les agents de la Ville en charge de sa gestion mais également des coûts disproportionnés et des délais considérables de remise en état du réseau au rythme actuel, du fait notamment d'un mode de gestion, en régie directe et indirecte, qu'il est désormais nécessaire de repenser.

Les réflexions menées par les services de la Ville sur les différents montages contractuels susceptibles de répondre aux besoins et aux attentes de celle-ci, l'ont amenée à envisager le recours au contrat de partenariat (CP) portant sur l'investissement de la rénovation et l'entretien maintenance de la plus grosse partie de son parc.

2) Analyse juridique

L'article 14 de l'ordonnance n°2004-559 du 17 juin 2004 a créé dans le code général des collectivités territoriales (CGCT) un chapitre IV intitulé « Les contrats de partenariat » comportant un article L 1414-2 ainsi rédigé :

« Les contrats de partenariat ne peuvent être conclus que pour la réalisation de projets pour lesquels une évaluation, à laquelle la personne publique procède avant le lancement de la procédure de passation :

a) Montre ou bien que, compte tenu de la complexité du projet, la personne publique n'est pas objectivement en mesure de définir seule et à l'avance les moyens techniques pouvant répondre à ses besoins ou d'établir le montage financier ou juridique du projet, ou bien que le projet présente un caractère d'urgence... ».

La Ville de Saint Fons a développé son argumentation juridique sur la base du critère d'urgence. Le critère de la complexité a été jugé non pertinent. La Mission d'appui en prend acte.

L'urgence n'est pas définie par les articles du CGCT relatifs au CP issus de l'Ordonnance du 17 juin 2004. Il est dès lors nécessaire d'appréhender cette notion à travers les interprétations officielles, doctrinales ou jurisprudentielles, qui en ont été données.

En premier lieu, dans le cadre des contrats de partenariat, la notion d'urgence ne constitue pas, comme c'est le cas dans le cadre des marchés publics, une condition du recours à une procédure de passation différente ou à un raccourcissement des délais, mais une condition de fond du recours à ce type de contrat. Même lorsque la passation d'un CP est autorisée sur le fondement du critère de l'urgence, la procédure de passation applicable sera celle de l'appel d'offres, dans le respect des délais classiques. Malgré l'urgence, c'est donc la procédure de droit commun qui s'applique à la passation des CP. Dès lors que la notion d'urgence ne remplit pas, dans le cadre des CP, le même rôle que dans le cadre des marchés publics, elle ne saurait être appréciée de la même manière.

En second lieu, la notion d'urgence, telle que définie par les jurisprudences du Conseil Constitutionnel et du Conseil d'Etat, ne saurait se limiter aux seules situations imprévisibles et extérieures à la puissance publique : les deux juridictions ont défini les situations d'urgence comme « *des situations répondant à des motifs d'intérêt général tels que l'urgence qui s'attache, en raison de circonstances particulières ou locales, à rattraper un retard préjudiciable* » (CE, arrêt Sueur et autres, 29 octobre 2004).

En l'espèce, « *Les risques graves et immédiats pour la sécurité des personnes et des biens* » évoqués dans l'évaluation préalable traduisent bien l'urgence réelle du projet porté par la Ville :

- Le parc de la ville comprend 1 624 lanternes, dont 330 sont dans un état de vétusté avancé présentant un danger pour les passants.
- Un candélabre situé le long du Boulevard Yves Farge s'est même affaissé sur un véhicule. Cet incident pourrait se reproduire lors de la circulation de véhicules transportant des matières dangereuses du fait de la proximité de nombreux sites industriels à risque.
- Certaines artères de la Ville sont utilisées comme zones de délestage en cas d'incidents sur l'autoroute A7 qui passe à l'ouest de son territoire. La densité de la circulation à l'intérieur de la Ville lors de telles occasions renforcerait la gravité d'un accident dû à la chute d'un candélabre sur les voies.
- La vétusté du réseau d'éclairage public fait peser sur la Ville une véritable « spirale de vandalisme » comme évoquée dans l'évaluation préalable.

Ces éléments factuels, étayés par des enquêtes très précises réalisées par la Ville, et attestés par des documents photographiques, semblent donc bien fonder le caractère d'urgence tel que l'exige l'ordonnance du 17 juin 2004 portant sur les contrats de partenariat. Dès lors, l'exposé des motifs de caractère économique, financier et juridique peut être succinct.

3) Analyse comparative

Après avoir balayé les schémas disponibles pour réaliser ce type de projet, l'évaluation préalable n'a retenu comme alternative acceptable que le schéma MOP et le schéma CP.

a) Les schémas alternatifs présentés

i) Le BEA

Cette solution est écartée à juste titre dans l'évaluation préalable car l'éclairage public entre dans le champ de la contravention de voirie, qui, aux termes des dispositions de l'article L1311-2 du CGCT, ne peut faire l'objet d'un bail emphytéotique.

ii) La DSP

L'éclairage public est l'exemple même de « bien public » non facturable à l'utilisateur. Dès lors, la rémunération du prestataire ne peut provenir que de sommes versées par la Ville, ce qui interdit toute qualification de DSP.

iii) La régie directe ou indirecte

La Ville pourrait souhaiter persister dans la gestion actuelle (régie directe). Cela nécessiterait cependant un recrutement important d'agents municipaux supplémentaires, aujourd'hui au nombre de deux, afin de faire face au retard cumulé dans l'entretien. Cette perspective a été écartée.

iv) Les marchés publics(MOP)

Compte tenu qu'il n'est pas possible de faire réaliser une prestation globale incluant la conception, la Ville ne pourra avoir recours à la loi MOP dans le cadre de ce projet qu'en réalisant une succession de marchés relatifs à chaque prestation (construction, exploitation, maintenance,...). Une assistance à maîtrise d'ouvrage est par ailleurs indispensable pour soutenir la conduite du projet et assurer la coordination dans la réalisation de chacun des lots. Le financement est opéré dans ce schéma par le recours à l'emprunt.

v) Le contrat de partenariat

Aux termes de l'article L.1414-1 du CGCT, la formule du CP permettrait à la Ville de confier, à un partenaire, une mission globale portant sur l'ensemble des items suivants

- Le financement du projet ;
- Tout ou partie de la conception des ouvrages (optionnel) ;
- La construction ou la transformation des installations ;
- L'entretien, la maintenance, l'exploitation ou la gestion.

Par ailleurs, le CP pourrait permettre de développer des recettes complémentaires et ainsi atténuer le montant du loyer dû par la personne publique dans le cadre du contrat de partenariat.

vi) Conclusion

Dans le cadre de l'étude préalable présentée, la personne publique a retenu une alternative limitée à la solution MOP (schéma de référence) et au schéma de contrat de partenariat. La Mission d'appui valide le choix de ces deux schémas comme couvrant le champ des montages possibles.

b) Caractère pertinent des paramètres et hypothèses utilisés dans l'évaluation comparative

i) Durée du contrat de partenariat

La durée du contrat de partenariat est fixée à 12 ans à partir de la date de signature dont 12 mois de travaux relatifs au remplacement de 728 points lumineux. Cette durée paraît a priori bien adaptée au type de projet.

ii) Délais de réalisation

La Ville a considéré que le lancement du premier marché MOP était pratiquement de durée équivalente à celle de la procédure CP. Pour cette raison le début des travaux est fixé dans les deux cas en mai 2008 pour s'achever avec 3 mois d'avance dans le schéma CP du fait d'une durée de travaux plus courte. La Ville fait remarquer aussi, à juste titre, que, compte tenu de la durée du contrat, le marché MOP devrait logiquement en impliquer successivement deux autres, chacun ayant une durée maximale de 5 ans, ce qui nécessitera pour la personne publique une durée totale de préparation des dossiers de consultation des entreprises (DCE) et de lancement des marchés de 16 mois supplémentaires. Même s'il s'agit là de temps masqué, cela représentera néanmoins un coût significatif pour la Ville en terme de ressources.

	Schema MOP (1)	Schéma CP (2)	Ecart (2)-(1)
Phase	mois	mois	mois
Préparation du premier DCE	4		-4
Evaluation préalable		2	2
AAPC		2	2
Lancement marchés	4	4	0
Construction et réception	12	9	-3
Total	20	17	-3
Début travaux	mai-08	mai-08	
Fin travaux	avr-09	janv-09	

Source : Saint Fons

iii) Périmètre de la comparaison

En MOP : est ici proposée la réalisation du projet sous forme de marchés publics de fourniture, de maintenance et de financement par emprunt pour la Ville.

En CP : un contrat pour l'ensemble conception / réalisation, entretien / maintenance du parc d'éclairage auquel s'ajoute le financement.

Pour chacun de ces montages, les éléments soumis à comparaison sont les suivants :

- **Investissements**: invoquant l'urgence la Ville a décidé de limiter le programme à la rénovation de 728 points sur 1624, comprenant ici le remplacement des matériels (candélabres, lanternes sur candélabres, lanternes sur façade), la pose et la dépose des anciens matériels, les travaux de mise en réseau des matériels. La Mission d'appui regrette, compte tenu des besoins évoqués dans l'évaluation préalable, que le programme n'ait pas été plus ambitieux. Il y manque en effet :

- ❖ 498 points identifiés en priorité 2
- ❖ 214 points identifiés en priorité 3
- ❖ la mise en valeur lumineuse de certains édifices de la ville
- ❖ la mise en place d'une télégestion permettant d'assurer une maintenance efficace de l'ensemble.

- **Exploitation**: les coûts de maintenance, de grosses réparations ainsi que le coût du financement et les recettes complémentaires ont été intégrés à l'évaluation préalable. La Mission d'appui a bien noté la nécessité de prendre en compte, dans l'analyse comparative, un périmètre identique en terme de maintenance. Cependant, l'évaluation préalable ne précise pas ce qui est envisagé, au-delà de cette analyse, pour maintenir les points lumineux non intégrés dans le périmètre du contrat de partenariat, à savoir les 896 points lumineux restants.

iv) Coûts

COUTS DE REALISATION

Investissement en M€ Sept.2006 (cumul sur deux ans Hors charges financières et valorisation)	Schéma MOP (1)	Schéma CP (2)	Ecart (2)-(1)
Equipements	1,84	1,63	- 0,21
Dépose	0,07		
Réseau et GC	0,04		
Total construction	1,95		
Etudes - contrôles	0,30		
TOTAL HT	2,25	2,04	- 0,21

Source : Ville de Saint Fons

La Mission d'appui regrette que les coûts de réalisation ne soient pas distingués en schéma CP. La Ville a simplement noté que la conception en schéma CP présentait un différentiel à son avantage de 1% de l'investissement global.

Les gains en coût de construction dans le schéma CP par rapport au schéma MOP proviennent, d'après l'évaluation, des 3 mois gagnés dans le cas du CP, résultant d'une organisation optimisée.

INDEMNISATION

La procédure de contrat de partenariat étant a priori engagée sous le critère de l'urgence, la sélection des candidats se fera par appel d'offres restreint et non pas dialogue compétitif. Il n'y a donc pas lieu d'envisager une indemnisation des candidats non retenus.

COUTS DE MAINTENANCE ET D'EXPLOITATION

Cumul des coûts M€ sept 2006 HT sur la durée de l'exploitation	Schéma MOP (1)	Schéma CP (2)	Ecart (2) - (1)	
	Coût	Coût	En M€	En %
Maintenance/ entretien	0,66	0,77	0,11	16,7%
Exploitation	1,16	0,95	- 0,21	-17,9%
dont consommation	1,09			
dont fonction support	0,07			
GER	0,26	0,09	- 0,17	-64,2%
Coûts financiers	0,63	0,73	0,10	16,3%
Total	2,71	2,55	- 0,16	-5,9%

Sources: Saint Fons

Un coût supérieur en maintenance sera significativement compensé par des économies en exploitation dans le cas du contrat de partenariat, sachant que des clauses contractuelles devront inciter le partenaire privé à une recherche de performance. De la même façon, la maintenance préventive organisée de façon professionnelle par le co-contractant aura pour conséquence d'atténuer le coût des grosses réparations (GER).

Les coûts financiers intègrent le surcoût en CP dû au différentiel de taux et au non-remboursement de la TVA sur les frais financiers.

RECETTES COMPLEMENTAIRES

La Ville est consciente des possibilités de recettes complémentaires dans le cadre d'un contrat de partenariat, en particulier en raison de l'attractivité des points hauts (lampadaires) pour les opérateurs de télécommunications (réseau Wifi). Elle a l'intention d'inscrire cette potentialité dans le DCE sous forme d'option ou variante, mais n'est pas en mesure, dans l'état actuel des études, de chiffrer ces recettes éventuelles.

TVA

- **Eligibilité au FCTVA**

Le CP comme la MOP autorise une éligibilité au FCTVA pour la composante « investissements ». Le FCTVA se récupère deux ans après les investissements :

- de **façon lissée** via la redevance dans le CP,
- en **une seule fois** dans le cadre d'une MO

Compte tenu de ce décalage temporel, l'actualisation des flux diffère et avantage la MOP par rapport au CP de **65 k€** dans le cadre de ce projet.

SUBVENTION

Aucune subvention par un autre niveau de collectivité publique n'a été reçue ou sollicitée par la Ville pour couvrir les coûts de fonctionnement ou d'investissement.

iv) Données sur le financement

STRUCTURE DE FINANCEMENT

Compte tenu du montant limité de l'investissement, c'est le choix « Financement corporate » qui a été retenu dans l'évaluation préalable : les hypothèses de financement se placent dans un contexte traditionnel de financement corporate du partenaire privé potentiel - le rapport coût/portage des risques restant inférieur à celui identifié dans le cadre d'un montage en financement de projet.

LEVIER DETTE / FONDS PROPRES

Par convention dans ce type de projet, le levier a été estimé à 90%.

COUT DE LA DETTE PUBLIQUE

Il a été fixé à 4,3% par an sur la base de l'OAT 20 ans qui représente le coût de l'argent pour la puissance publique (dans le cas de disponibilité des fonds), soit 4,23% en termes nominaux

(au 1^{er} janvier 2007) et 2,3% en termes réel, augmenté de 2% représentant l'inflation. La Mission d'appui considère qu'il aurait mieux fallu se baser sur l'OAT 10 ans, soit 4%, auquel il aurait été ajouté une marge inhérente au risque spécifique présenté par la Ville.

COUT MOYEN PONDERE DU FINANCEMENT PRIVE : 5%

TAUX D'ACTUALISATION : Il a été fixé à 4,3%, étant par convention aligné sur le coût de la dette publique.

v) Les bilans financiers

RESULTAT DE L'ANALYSE SANS PRISE EN COMPTE DES RISQUES

			Bilan (2)-(1)	
	MOP (1)	CP (2)	En k€	En %
Coût global actualisé (VAN en k€)	4 270	4 000	- 270	-6.31%

Source : Saint Fons

Avant même la valorisation des risques, le schéma « contrat de partenariat » apparaît comme plus avantageux (-6.31%) par rapport à la solution de référence. Rappelons que cette marge devrait être encore creusée si des propositions en termes de recettes complémentaires sont présentées par les candidats.

ALLOCATION DES RISQUES

La prise en compte du risque est effectuée par une approche qualitative et par une méthode quantitative (évaluation du surcoût de la probabilité d'occurrence et des surdélais). L'approche qualitative, basée sur une matrice des risques, fait apparaître que les principaux risques, qui sont totalement ou partiellement assumés par la Ville dans le schéma MOP, sont transférés au partenaire privé dans le schéma CP. Il en est ainsi, en particulier, des risques de retard dans la construction et d'erreur de conception, des risques sur les niveaux de performance, ainsi que de ceux sur le financement du projet.

RESULTAT DE L'ANALYSE AVEC PRISE EN COMPTE DES RISQUES

En appliquant cette valorisation des risques relativement peu sophistiquée mais que l'on peut considérer comme suffisante au regard de la taille du projet et des exigences plus limitées en cas d'urgence, on obtient un écart en faveur du CP très peu différent de celui calculé sans prise en compte des risques, à savoir 287k€ soit 6.72% en faveur du CP.

4) Synthèse de l'avis

La pertinence juridique du recours au contrat de partenariat est établie au titre de l'urgence du projet.

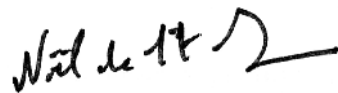
L'analyse comparative a été menée globalement de façon appropriée, avec la seule alternative pertinente pour la réalisation du projet, compte tenu notamment de la taille limitée de celui-ci. Le périmètre aurait toutefois mérité d'être élargi, au moins en option, à l'ensemble du réseau d'éclairage public de la Ville ainsi qu'au système de télégestion permettant d'en optimiser l'exploitation et la maintenance.

Cette analyse montre que sur la base d'hypothèses prudentes voire conservatrices, le schéma « contrat de partenariat » est préférable au schéma « MOP » en termes de coût global actualisé avec ou sans prise en compte des risques.

Avant même la performance technique, la rapidité de déploiement, tant pour des raisons liées au délai technique qu'au regard des disponibilités budgétaires, en corrélation avec l'urgence affichée, constitue un des critères qualitatifs fondamentaux conduisant également à renforcer l'intérêt du contrat de partenariat. En absence de dialogue compétitif, il conviendra de rédiger le cahier des charges avec le plus grand soin afin d'obtenir des réponses adaptées et pertinentes des candidats, en particulier pour ce qui concerne les possibilités de recettes complémentaires permettant de réduire le montant du loyer payé par la Ville au partenaire privé.

Les conditions juridiques étant remplies pour recourir au contrat de partenariat, et l'analyse comparative ayant montré que la collectivité peut évaluer avec suffisamment de précision les avantages qu'elle peut en retirer et identifier les facteurs clés de succès d'un tel contrat, la Mission d'Appui à la Réalisation des Contrats de Partenariat émet un avis favorable au choix du contrat de partenariat pour réaliser la construction et l'exploitation de l'éclairage public de la Ville de Saint Fons.

Le Président de la Mission d'Appui
à la Réalisation des Contrats de Partenariat



Noël de Saint Pulgent