

# Extension du siège de la Communauté d'Agglomération du Centre Littoral



## Evaluation préalable du mode de réalisation



Rapport et analyse réalisés par le groupement Lexcap et M30

Novembre 2021

## Sommaire

	<i>Note préalable</i> .....	4
1.	Contexte .....	5
2.	Présentation du projet .....	6
	2.1 <i>La personne publique porteuse du projet</i> .....	6
	2.2 <i>Programme du projet</i> .....	9
	2.3 <i>Exigences de performance</i> .....	9
	2.4 <i>Aspects fonciers du projet</i> .....	10
	2.5 <i>Economie générale du projet</i> .....	11
	2.6 <i>Enjeux du choix du mode de réalisation</i> .....	12
3.	Caractéristiques des modes de réalisation possibles .....	13
	3.1 <i>Schémas exclus de l'analyse</i> .....	13
	3.2 <i>Schémas objet de l'analyse</i> .....	17
	3.3 <i>Synthèse</i> .....	25
4.	Analyse qualitative .....	25
	4.1 <i>Transfert de la maîtrise d'ouvrage</i> .....	25
	4.2 <i>Périmètre des missions susceptibles d'être confiées au titulaire</i> .....	26
	4.3 <i>Objectifs de performances</i> .....	28
	4.4 <i>Délai de livraison du bâtiment</i> .....	29
	4.5 <i>Respect des différents délais contractuels</i> .....	30
	4.6 <i>Partage des risques</i> .....	30
	4.7 <i>Respect des coûts</i> .....	31
	4.8 <i>Prévisibilité budgétaire</i> .....	31
	4.9 <i>Synthèse de l'analyse qualitative</i> .....	32
5.	Calendrier et durée .....	33
	5.1 <i>Les procédures propres à chaque schéma juridique</i> .....	33
	5.2 <i>Calendriers de réalisation de l'opération selon les modes de réalisation</i> .....	36
	5.3 <i>Durée d'exploitation</i> .....	37
6.	Coûts d'investissement et d'exploitation de l'ouvrage.....	38
	6.1 <i>Coûts de conception-construction</i> .....	38
	6.2 <i>Coûts d'exploitation et de renouvellement</i> .....	43
7.	Hypothèses financières.....	47
	7.1 <i>Coût financier en maîtrise d'ouvrage publique et en marché public global de performance</i> .....	47
	7.2 <i>Coût financier en marché de partenariat</i> .....	48

7.3	<i>Autres hypothèses de modélisation dans le cadre d'un marché de partenariat</i>	51
7.4	<i>Eligibilité au FCTVA</i>	51
8.	<b>Budget annuel pour la communauté d'agglomération</b>	<b>53</b>
8.1	<i>Budget annuel en maîtrise d'ouvrage publique</i>	53
8.2	<i>Budget annuel en marché de partenariat</i>	55
8.3	<i>Budget annuel en marché public global de performance</i>	57
8.4	<i>Comparaison du coût global</i>	59
9.	<b>Calcul de la VAN avant prise en compte des risques</b>	<b>60</b>
9.1	<i>Valeur actuelle nette</i>	60
9.2	<i>Calcul des avantages socio-économiques</i>	60
10.	<b>Valorisation des risques</b>	<b>61</b>
10.1	<i>Méthode de valorisation des risques</i>	61
10.2	<i>Identifications des risques</i>	61
10.3	<i>Evaluation des risques</i>	62
10.4	<i>Appréciation des risques</i>	63
10.5	<i>Résultats de la valorisation des risques</i>	65
11.	<b>Sensibilités</b>	<b>66</b>
12.	<b>Tests de basculement</b>	<b>67</b>
13.	<b>Conclusion</b>	<b>68</b>

### Note préalable

Sauf indications contraires, tous les montants figurant dans ce rapport s'entendent en euros, en valeur courante et hors taxes.

## 1. Contexte

La Communauté d'Agglomération Centre Littoral (CACL) a vu ses compétences s'élargir et souhaite construire une extension de son siège administratif, situé dans la ZAC de la Chaumière à Matoury.

Le bâtiment en fonction depuis 2007 a été dimensionné pour une administration composée d'une trentaine d'agents. Après quatorze ans d'exploitation celui-ci en compte environ 160.

Les surfaces dédiées à l'exercice de ses compétences sont désormais insuffisantes en raison d'une part, d'une volonté politique de développer des compétences en interne, d'autre part, par la transformation en 2012 de la Communauté de communes en Communauté d'agglomération (cette mutation ayant engendré l'exercice de nouvelles compétences) et enfin, en raison des transferts de compétence issus de la loi NOTRe<sup>1</sup>.

Un pré-programme chiffré a été préparé, permettant de poser les bases du projet immobilier, formalisant les besoins et les exigences que doit satisfaire le nouveau bâtiment.

Le présent rapport d'évaluation préalable a pour objet de comparer les différents modes de réalisation envisageables, avec une estimation du coût complet, c'est-à-dire intégrant l'exploitation du bâtiment, mais également en valorisant les risques associés.

Cette étude est complétée par une étude de soutenabilité budgétaire qui apprécie notamment les conséquences du projet sur les finances publiques et la disponibilité des crédits.

---

<sup>1</sup> LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 *portant nouvelle organisation territoriale de la République*.

## 2. Présentation du projet

### 2.1 La personne publique porteuse du projet

#### 2.1.1 *Les compétences de la CACL*

La CACL compte une population de 131 922 habitants, soit environ 51 % de la population guyanaise.

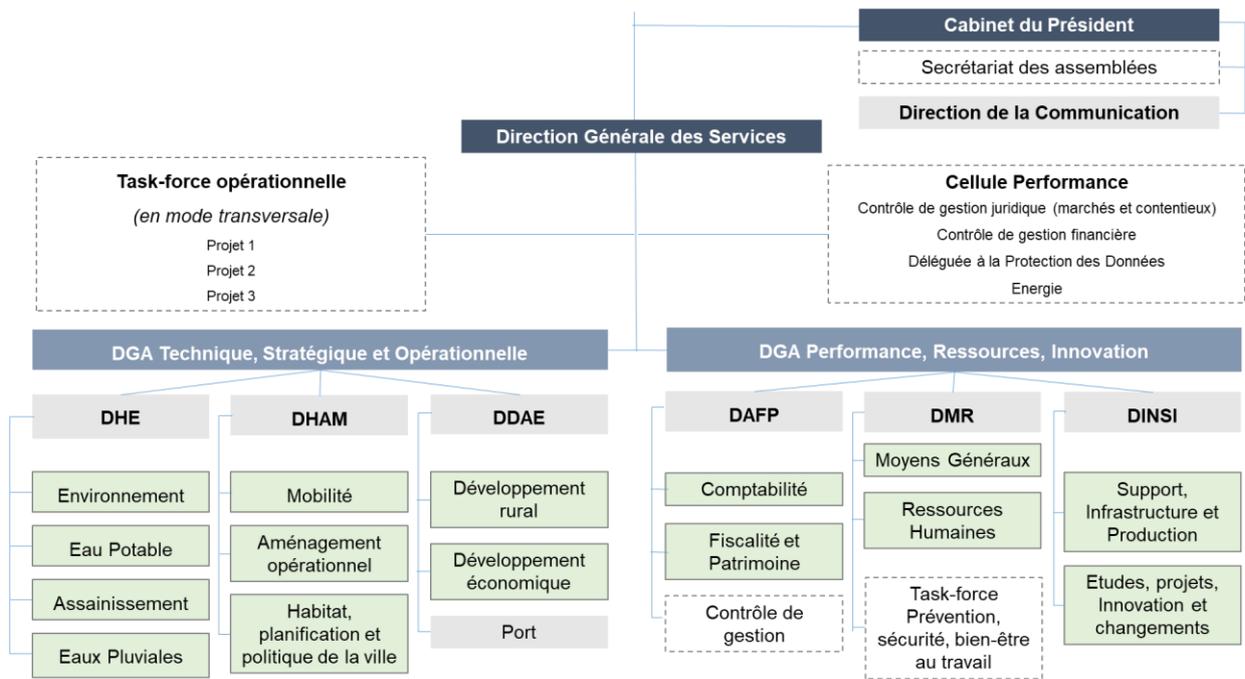
En tant que communauté d'agglomération, la CACL exerce les compétences suivantes prévues à l'article L. 5216-5 du CGCT :

- Compétences obligatoires de la CACL :
  - o Le développement économique
  - o L'aménagement de l'espace communautaire (mobilité...)
  - o L'équilibre social de l'habitat
  - o La politique de la ville
  - o Collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés
  - o Accueil des gens du voyage
  - o Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations
  - o Assainissement des eaux usées
  - o Gestion des eaux pluviales urbaines
  - o Eau
- Les compétences supplémentaires de la CACL :
  - o Voirie
  - o Protection et de mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie
  - o Construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire
  - o Fourrière animale
  - o La mise en place d'équipements funéraires

#### 2.1.2 *L'organisation administrative et le personnel de la CACL*

La CACL est organisée en huit grandes directions rassemblant huit services.

Le siège actuel de la CACL est un bâtiment d'une surface plancher de 2050 m<sup>2</sup> structuré sur cinq niveaux. Il rassemble les directions suivantes :



Le siège a été conçu en 2004 pour l'exercice de cinq compétences :

- 1/ Assainissement des eaux usées
- 2/ Eau potable
- 3/ Gestion des déchets
- 4/ Aménagement de l'espace
- 5/ Développement économique

Le bâtiment en fonction depuis 2007 a été dimensionné pour une administration composée d'une trentaine d'agents. Après sept ans d'exploitation celui-ci en compte plus du double.

Les surfaces dédiées à l'exercice de ses compétences sont désormais insuffisantes en raison d'une part, d'une volonté politique de développer des compétences en interne durant la période 2002-2014 et d'autre part, par la transformation en 2012 de la Communauté de communes en Communauté d'agglomération. Cette mutation a engendré l'exercice de sept nouvelles compétences.

Il ressort d'un diagnostic réalisé pour la CACL que le siège actuel est aujourd'hui en « sur-densité » avec un ratio de 12,11 m<sup>2</sup> disponible par agent.

Il ressort du diagnostic trois problématiques récurrentes :

- La cohabitation
- La saturation
- L'éclatement fonctionnel

Compte tenu des compétences nouvelles qui ont été dévolues à la CACL, celle-ci est dans une dynamique de création de postes et ses besoins en termes d'espaces ont donc vocation à s'accroître :

Directions Opérationnelles		Services	Effectifs actuels	Créations de postes	Effectifs à venir horizon 2020	Besoin futur en surfaces (m <sup>2</sup> )
Direction Hydraulique et Environnement	DHE	Assainissement eaux usées (EU)	9	2	11	121
		Eau potable	5	3	8	88
		Environnement-Déchets	28	4	32	352
		Assainissement eaux pluviales (EP)		2	2	22
		<b>Sous total</b>	<b>42</b>	<b>11</b>	<b>53</b>	<b>583</b>
Direction Développement Economique Cohésion Sociale	DDECS	Politique de la Ville	2	1	3	33
		Sport et culture	2	1	3	33
		<b>Sous total</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>6</b>	<b>66</b>
Direction Aménagement et Transport	DAT	Aménagement	4	3	7	77
		Observatoire du territoire	1	1	2	22
		Transport	14	6	20	220
		Voirie intercommunale		2	2	22
		Tourisme		1	1	11
		Urbanisme Intercommunal		1	1	11
		<b>Sous total</b>	<b>19</b>	<b>14</b>	<b>33</b>	<b>363</b>
<b>Total</b>	<b>65</b>	<b>27</b>	<b>92</b>	<b>1012</b>		

*Nota : la DAT a été remplacée par la DHAM (Direction Habitat Aménagement Mobilité).*

Dans ce contexte, après enquête interne auprès du Directeur et des différents chefs de services, il en ressort que la CACL a besoin de locaux qui lui permettraient d'accueillir les 74 agents qui occupent actuellement les bâtiments modulaires ainsi que d'éventuels nouveaux agents qui pourraient intégrer la CACL à la faveur, notamment, de futurs transferts de compétences.

### 2.1.3 Les ressources de la CACL

Les recettes réelles de fonctionnement de la CACL s'élèvent à 84 M€ au compte administratif 2020.

L'épargne brute dégagée sur les 3 derniers exercices est en moyenne de 14,1 M€ par an, avec des variations très fortes entre 2018 (+0,3 M€) et 2020 (+25,4 M€).

Cette épargne, ainsi que les recettes d'investissement permettent à la CACL d'autofinancer une part importante de ses investissements et de limiter le recours à l'emprunt. L'endettement est ainsi en diminution sur les dernières années.

L'étude de soutenabilité budgétaire établie parallèlement à la présente étude sur le mode de réalisation du projet détaille l'impact du projet sur le budget de la CACL.

## 2.2 Programme du projet

Un pré-programme de l'opération a été élaboré par un cabinet spécialisé. Ce pré-programme a été élaboré autour de quatre axes de réflexions :

- unicité du site,
- réorganisation spatiale des unités fonctionnelles,
- qualité Environnementale Amazonienne,
- approche coût global.

Selon ce préprogramme, le projet architectural devra répondre aux exigences de gestion, d'exploitation et de maintenance à long terme afin de garantir au maître d'ouvrage des coûts maîtrisés. Par exemple, la réflexion sur la consommation énergétique qui constitue, à la fois un des postes les plus importants des dépenses d'exploitation et à la fois une des sources les plus significatives de gains environnementaux, suppose que soient mis en œuvre :

- une connaissance approfondie des conditions environnementales du site d'implantation (ensoleillement, vents dominants, orientations...),
- un travail "raisonné" sur le plan de masse afin de bénéficier de ces conditions environnementales ou bien s'en prémunir,
- une analyse fine de l'utilisation du bâtiment et de son ou ses modes de fonctionnement,
- une conception technique réfléchie avec soin : matériaux, matériels, isolation, inertie.

La conception architecturale et technique du bâtiment s'intégrera dans une démarche de haute qualité environnementale et de performance énergétique.

## 2.3 Exigences de performance

Au-delà de l'analyse quantitative qui sera détaillée dans les chapitres suivants, il convient d'insister sur cet aspect qualitatif. En effet, les exigences de performance constituent un critère de choix difficilement mesurable économiquement qu'il ne faudrait pas occulter pour autant dans l'analyse globale entre les modes gestion.

De même sur les aspects de maintenance courante, la communauté d'agglomération a fait part de l'absence de compétences techniques spécifiques dans ses ressources propres qui permettraient d'avoir un niveau de qualité et de disponibilité de l'ouvrage équivalent à celui que pourrait procurer le marché de partenariat. La disponibilité d'un interlocuteur unique et engagé sur une durée longue, assure à la personne publique un maintien de l'ouvrage de qualité et une résolution rapide et efficace des problèmes courants pouvant affecter un bâtiment de cette nature.

## 2.4 Aspects fonciers du projet

Le terrain d'assiette de l'opération est situé dans le secteur Plateau d'affaire de la ZAC de la Chaumière à proximité du Lycée professionnel de Balata. Le programme d'aménagement de la ZAC communale porté par l'Etablissement Public Foncier et d'Aménagement de la Guyane (EPFAG) prévoit la création d'un plateau d'affaire de 8 600 m<sup>2</sup> de bureaux, réparti en neuf lots.

L'extension du siège de la CACL sera localisée sur les lots n° 2 et 3 du Plateau :



	Section et n°	Foncier Cessible	Puissance électrique (kva)	bâtiment foncier éco	Nombre places stationnement	Surface plancher (SDP)



Lot 2	DE 141-142	1468 m <sup>2</sup>	108	1	18	1250 m <sup>2</sup> SDP
Lot 3	DE 143-144	1281 m <sup>2</sup>	108	1	17	1250 m <sup>2</sup> SDP
<b>TOTAL</b>		<b>2749 m<sup>2</sup></b>	<b>216</b>	<b>2</b>		<b>2500 m<sup>2</sup> SDP</b>

Ainsi, même si le terme « d'extension » est évoqué par la CACL à propos du projet, il ne s'agit pas d'agrandir le bâtiment actuel, mais d'édifier un bâtiment distinct du siège actuel (nonobstant la proximité des deux sites).

Le terrain d'assiette du projet est constitué par les lots 2 et 3 du plateau de la Chaumière qui sont classés en zone UT du PLU de Matoury.

Les règles applicables aux constructions en zone UT sont décrites dans le règlement du PLU, qui a été modifié à la demande de l'EPFAG.

Un projet d'état des risques et pollution a déjà été établi et sera signé par les parties à la vente des lots n° 2 et 3. Les divers diagnostics obligatoires seront réalisés 3 mois avant la signature de l'acte authentique.

L'EPFAG a proposé un calendrier de transfert de la propriété prévoyant la signature d'un compromis de vente à la fin de l'année 2021. Ce calendrier pourra être adapté en fonction des contraintes de la CACL.

La cession définitive n'interviendra qu'après obtention d'un permis de construire conforme au PLU et au CPAUP de la ZAC. De plus, dans le cadre d'une ZAC communale, la cession sera réglementée par un Cahier des clauses de cession de terrain (CCCT) qui devra être signée par le Maire de Matoury, l'aménageur et l'acquéreur.

## 2.5 Economie générale du projet

Le montant d'investissement estimé pour la conception et la construction de l'ouvrage se situe entre 9,8 et 10,2 millions d'euros HT en valeur 2021.

La maintenance et les renouvellements seraient de l'ordre de 185 k€ HT par an, en valeur 2021.

Les coûts d'énergie et de fluides ne seront pas pris en charge par l'éventuel partenaire privé de la collectivité.

Il n'est pas envisagé d'opération immobilière connexe à la réalisation de l'ouvrage sur l'emprise prévue. Il est possible que des surfaces puissent être louées à des tiers en cours de projet. Toutefois, par prudence, aucune recette de valorisation n'a été intégrée dans la présente évaluation.

L'éligibilité du projet à certaines subventions, émanant d'entités publiques locales, nationales ou européennes, n'a pas été établie à ce stade. Ces éventuelles subventions pourraient réduire le coût porté par la communauté d'agglomération pour le projet. Aucune subvention ne figure dans les simulations de la présente évaluation.

## 2.6 Enjeux du choix du mode de réalisation

En application de l'article R. 2211-4 du code de la commande publique, l'étude sur le mode de réalisation du projet doit se fonder sur un ensemble de critères pour justifier que le recours au marché de partenariat présente un bilan plus favorable que les autres modes de réalisation du projet : « Pour démontrer que le bilan mentionné à l'article R. 2211-3 est plus favorable que celui des autres modes de réalisation de ce projet envisageables, l'acheteur 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. »

La CACL se fixe comme objectif la réalisation des premiers travaux mi 2023.

### **3. Caractéristiques des modes de réalisation possibles**

#### **3.1 Schémas exclus de l'analyse**

##### **3.1.1 Le contrat de concession**

En application de l'article L. 1121-1 du code de la commande publique, le contrat de concession est défini comme suit :

*« Un contrat de concession est un contrat par lequel une ou plusieurs autorités concédantes soumises au présent code confient l'exécution de travaux ou la gestion d'un service à un ou plusieurs opérateurs économiques, à qui est transféré un risque lié à l'exploitation de l'ouvrage ou du service, en contrepartie soit du droit d'exploiter l'ouvrage ou le service qui fait l'objet du contrat, soit de ce droit assorti d'un prix.*

*La part de risque transférée au concessionnaire implique une réelle exposition aux aléas du marché, de sorte que toute perte potentielle supportée par le concessionnaire ne doit pas être purement théorique ou négligeable. Le concessionnaire assume le risque d'exploitation lorsque, dans des conditions d'exploitation normales, il n'est pas assuré d'amortir les investissements ou les coûts, liés à l'exploitation de l'ouvrage ou du service, qu'il a supportés. »*

En l'espèce, d'une part, les actifs construits ne seront pas productifs de revenus, à l'exception d'une partie des surfaces qui pourra être louée à des tiers mais qui restera très accessoire et donc insuffisante pour permettre au titulaire d'amortir ses investissements.

D'autre part, en l'espèce, la rémunération du titulaire d'un contrat de concession ne pourra pas être assurée par l'exploitation de l'ouvrage, compte tenu de la destination des bâtiments (bureaux de la CACL).

**Ce schéma doit donc être exclu de l'analyse.**

##### **3.1.2 La délégation de service public**

En application de l'article L. 1411-1 du Code général des collectivités territoriales, une délégation de service public est : *« un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service. Le délégataire peut être chargé de construire des ouvrages ou d'acquérir des biens nécessaires au service. »*

Il s'agit donc d'une sous-catégorie de contrat de concession, se différenciant par le fait que son objet porte sur la gestion d'un service public.

Le recours à cette formule contractuelle doit également être exclu en l'espèce dans la mesure où :

- la rémunération du titulaire ne sera pas assurée par l'exploitation de l'ouvrage,
- s'agissant d'un bâtiment tertiaire destiné à accueillir les services de la CACL, aucune mission de service public n'est confiée au titulaire.

**Ce schéma doit donc être exclu de l'analyse.**

### 3.1.3 Les conventions domaniales

La conclusion d'une convention d'occupation domaniale ne peut avoir pour objet, en application de l'article L. 1311-2 du Code général des collectivités territoriales « *l'exécution de travaux, la livraison de fournitures, la prestation de services, ou la gestion d'une mission de service public, avec une contrepartie économique constituée par un prix ou un droit d'exploitation, pour le compte ou pour les besoins d'un acheteur soumis à l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics ou d'une autorité concédante soumise à l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession.* »

Un tel contrat ne peut donc être mis en œuvre en lieu et place d'un contrat de la commande publique.

De même, un tel contrat n'étant en principe pas destiné à répondre aux besoins de la personne publique, le périmètre d'une convention domaniale est limité au gros entretien renouvellement (GER), et non à l'entretien et à la maintenance.

**Ce schéma doit donc être exclu de l'analyse.**

### 3.1.4 Le marché de conception-réalisation et les marchés d'entretien et de maintenance

Ce schéma repose sur la désignation d'un concepteur-réalisateur chargé d'une mission portant à la fois sur l'établissement des études et l'exécution des travaux.

L'entretien et la maintenance des ouvrages seraient ensuite assurés par un prestataire distinct, dans le cadre d'un marché de maintenance multi-technique.

Le marché de conception-réalisation constitue une dérogation au principe de distinction de la mission de maîtrise d'œuvre et de celle confiée aux entreprises de travaux prévu par l'article L 2431-1 du code de la commande publique<sup>2</sup>. C'est pourquoi, le recours à ce contrat est en principe conditionné à une situation de complexité, fixée par l'article L. 2172-2 du code de la commande publique :

« [...] *Les acheteurs soumis aux dispositions du livre IV ne peuvent conclure un marché de conception-réalisation, quel qu'en soit le montant, que si des motifs d'ordre technique ou un engagement contractuel portant sur l'amélioration de l'efficacité énergétique ou la construction d'un bâtiment neuf dépassant la réglementation thermique en vigueur rendent nécessaire l'association de l'entrepreneur aux études de l'ouvrage. Un tel marché est confié à un groupement d'opérateurs économiques. Il peut toutefois être confié à un seul opérateur économique pour les ouvrages d'infrastructures.* [...] »

**Pour recourir au marché de conception-réalisation, la CACL devrait donc justifier de l'éligibilité d'une telle procédure dérogatoire.**

---

<sup>2</sup> Principe anciennement prévu par l'article 7 de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 *relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée.*

Le recours au marché de conception-réalisation suppose ainsi de justifier d'un motif d'ordre technique justifiant l'association du concepteur et du réalisateur, ou d'un engagement contractuel sur un niveau d'amélioration de la performance énergétique rendant nécessaire l'association de l'entrepreneur aux études de conception de l'ouvrage.

Une seule de ces conditions permet de justifier le recours au marché de conception-réalisation.

Toutefois, la jurisprudence estime que la passation d'un marché de conception-réalisation, qui modifie les conditions d'exercice de la mission de maître d'œuvre, en principe distincte de celle d'entrepreneur, ne peut avoir lieu que dans des circonstances particulières d'interprétation stricte.

Ainsi, il a été jugé que le choix d'un procédé modulaire pour la réalisation d'un collège n'exigeait pas, au regard tant des dimensions des modules ou des matériaux utilisés que des exigences acoustiques et thermiques posées par le maître d'ouvrage et des contraintes susceptibles d'en résulter, un mode de construction spécifique présentant des difficultés techniques particulières :

*« 5. D'autre part, de même, s'agissant des motifs d'ordre technique susceptibles de justifier le marché de conception-réalisation du collège, le département maître d'ouvrage a fait le choix d'un procédé de construction reposant sur la préfabrication des éléments à agencer pour permettre le caractère « modulaire » du projet, destiné notamment à favoriser le transfert éventuel de tout ou partie des bâtiments du collège vers d'autres sites, ou l'ajout de modules provenant d'autres collèges réalisés sur le même principe. Mais il ne résulte pas de l'instruction que ce choix exigeait, au regard tant des dimensions des modules ou des matériaux utilisés que des exigences acoustiques et thermiques posées par le maître d'ouvrage et des contraintes susceptibles d'en résulter, un mode de construction spécifique présentant des difficultés techniques particulières telles qu'elles auraient nécessité d'associer l'entrepreneur aux études de l'ouvrage. Par suite, le département de la Loire-Atlantique, qui ne justifie pas de l'existence de motifs entrant dans le champ des dispositions précitées de la loi du 12 juillet 1985 et de l'article 37 du code des marchés public, ne pouvait, sur ce fondement, légalement recourir à un marché de conception-réalisation. » (CAA Nantes, 9 novembre 2018, n° 17NT01606, CROA des Pays-de-la-Loire).*

De même, dans le cadre de la réalisation d'un complexe multisport, le juge administratif a pu considérer que des contraintes d'exécution telles que la dimension importante de l'ouvrage, la situation du terrain en zone urbaine, les contraintes géologiques et la diversité des usages du bâtiment ne caractérisaient pas une complexité suffisante (CAA Nancy 5 août 2004, n° 01NC00110).

Le recours à cette procédure a en revanche été jugé légal pour la réalisation d'ouvrage particulièrement complexes comme pour une usine d'incinération (TA Strasbourg, 10 novembre 2000, Delrez c/ Ville de Metz) ou encore pour l'opération visant à l'exhaussement de l'opéra de Lyon aux motifs qu'il s'agissait d'une réalisation singulière et spéciale :

*« Considérant qu'il résulte de l'instruction, notamment du rapport d'expertise et des écritures d'appel de la ville de Lyon, que l'exhaussement de l'opéra de Lyon n'était pas une « création ordinaire et répétitive d'un savoir-faire connu », mais une réalisation singulière et spéciale ; que la méthode constructive, soit un dôme de verre pour un immeuble de grande hauteur et un établissement recevant du public, est qualifiée par l'expert de « monument de l'histoire contemporaine doublé d'une prouesse technique » (CAA Lyon, 29 mai 2008, Ville de Lyon, n° 06LY01546)*

**En l'espèce, compte tenu de l'objet de l'opération envisagée, la condition liée aux motifs d'ordre technique ne paraît pas justifiée.**

S'agissant des motifs liés à un engagement contractuel sur un niveau d'amélioration de la performance énergétique, il résulte de la jurisprudence que ce motif est difficilement invocable dans l'hypothèse de la construction d'un ouvrage neuf :

*« 4. Toutefois, d'une part et en tout état de cause, il ne résulte pas de l'instruction que, au regard de la nature de la construction envisagée comme du procédé constructif retenu et des matériaux dont l'emploi était prévu, l'objectif d'un niveau de performance énergétique supérieur de 10 % à la norme thermique RT 2012, issue de la loi précitée du 3 août 2009, représentait en lui-même une contrainte ou une complexité telle qu'elle exigeait d'associer nécessairement les opérateurs de maîtrise d'oeuvre et les entreprises de construction dès le stade de l'établissement des études. » (CAA Nantes, 9 novembre 2018, n° 17NT01606, CROA des Pays-de-la-Loire).*

De plus, les motifs liés à un engagement contractuel sur un niveau d'amélioration de la performance énergétique justifient davantage le recours à un marché public global de performance, associant aux prestations de conception et de réalisation, des prestations d'exploitation et de maintenance. En effet, en fonction des cibles de performance visées, l'atteinte d'un niveau de performance énergétique suppose d'associer les prestations d'entretien et de maintenance aux prestations de conception et de réalisation.

La seule association des prestations de conception et de réalisation pourrait en effet apparaître insuffisante pour fiabiliser l'atteinte de performance, dès lors que les prestations d'entretien et de maintenance seraient assurées par un autre opérateur.

En effet, le concepteur réalisateur voyant son marché soldé après la réception des travaux, il sera délicat de lui imputer une défaillance de l'efficacité énergétique apparaissant plusieurs années après la prise de possession de l'ouvrage, autrement que dans le cadre des garanties légales des constructeurs.

Ce schéma contractuel présente également l'inconvénient de ne pas associer le prestataire chargé des opérations d'entretien et de maintenance à la définition et à la réalisation des opérations de construction. Cette circonstance pourrait conduire le prestataire chargé des opérations d'entretien et de maintenance à considérer que d'éventuelles défaillances dans ses obligations seraient imputables à des erreurs de conception ou de construction.

De même, le concepteur-réalisateur n'étant chargé ni de la maintenance ni de l'exploitation des ouvrages et disparaissant à la réception des travaux, il pourra chercher à s'exonérer de sa responsabilité en affirmant que de trop fortes consommations sont dues à un défaut d'entretien du bâtiment.

**Pour l'ensemble de ces raisons, tant juridiques qu'opérationnelles, le schéma doit donc être exclu de l'analyse.**

## 3.2 Schémas objet de l'analyse

### 3.2.1 Les marchés séparés en maîtrise d'ouvrage publique

Ce schéma impose de conclure un marché de maîtrise d'œuvre (3.2.1.1), des marchés de travaux (3.2.1.2) et un marché d'entretien-maintenance (3.2.1.3).

#### 3.2.1.1 Le marché de maîtrise d'œuvre

L'article R. 2172-2 du code de la commande publique prévoit qu'un marché de maîtrise d'œuvre qui répond à un besoin dont le montant est égal ou supérieur aux seuils de procédure formalisée doit en principe être attribué à l'issue d'une procédure de concours.

A ce stade, les projections financières prévoient un montant du marché de maîtrise d'œuvre dépassant le seuil de procédure formalisée applicable aux collectivités territoriales (214 000 € HT).

De plus, les cas dérogatoires à l'obligation de recourir à la procédure de concours, prévus à l'article R. 2172-2 du code de la commande publique, ne sont pas applicables au projet de la CACL.

**Le marché de maîtrise d'œuvre pour la construction de l'extension du siège de la CACL devrait par conséquent être passé à l'issue d'une procédure de concours.**

En application de l'article R. 2172-4 du code de la commande publique, une prime devra être versée aux candidats admis à remettre des prestations. Le montant de cette prime est égal au prix estimé des études à effectuer, affecté d'un abattement au plus égal à 20 %.

#### 3.2.1.2 Les marchés de travaux

**a) La dévolution des marchés de travaux peut avoir lieu sous la forme d'un marché global (entreprise générale) ou en lots séparés.**

Dans un schéma « Loi MOP », ce choix est définitivement arrêté à l'issue des études d'avant-projet.

Les articles L. 2113-10 et L. 2213-11 du code de la commande publique posent pour principe l'allotissement des marchés, sauf si le projet répond aux conditions pour y déroger.

Cela suppose ainsi de justifier que la CACL ne sera pas en mesure d'assurer elle-même les missions d'organisation, de pilotage et de coordination de ces différents marchés, ou que la dévolution en lots séparés serait de nature à restreindre la concurrence ou de rendre difficile ou financièrement plus coûteuse l'exécution des prestations.

**Le recours à un tel marché global de travaux présenterait un risque juridique dans la mesure où la justification des conditions permettant de déroger à l'obligation d'allotissement des prestations fait l'objet d'un encadrement strict par la jurisprudence administrative (CE, 26 juin 2015, *ville de Paris*, n° 389682) et nécessité de démontrer l'existence de « circonstances particulières » (CE, 25 mai 2018, *Département des Yvelines*, n° 417869).**

En l'absence de telles circonstances pour l'opération projetée par la CACL, il conviendrait par conséquent d'allotir la consultation et de décomposer les marchés en autant de lots que de lots techniques.

**Un tel choix ne présente pas de difficulté juridique, mais il implique de passer de très nombreux marchés, accroissant ainsi le risque lié à la défaillance d'entreprises, et rendant très délicate la transposition à ces intervenants des objectifs de performance de la CACL.**

**b)** Le montant prévisionnel total des travaux étant supérieur au seuil des procédures formalisées (5 350 000 € HT), une procédure d'appel d'offres devrait en principe être lancée.

Une telle procédure n'offre pas la possibilité d'engager une négociation avec les candidats afin d'optimiser les conditions de réalisation du projet.

### 3.2.1.3 Les marchés d'entretien-maintenance multi techniques

S'agissant enfin des prestations d'entretien et de maintenance, un marché global pourrait être passé sur le fondement de l'article L. 2113-10 du code de la commande publique.

La jurisprudence administrative autorise en effet le recours à ce type de marché en matière de maintenance et d'entretien dès lors que les installations à gérer présentent une certaine complexité et que le recours au marché global permet de générer des économies pour le pouvoir adjudicateur (TA Paris, 22 mars 2010, *société Idex Energies*, 1003599/3-5).

Ce type de marché est habituellement conclu à prix forfaitaire, le prestataire étant rémunéré par un prix mensuel en contrepartie de son engagement de résultat sur le fonctionnement de l'ouvrage, et par des prestations réglées par bons de commande, s'agissant des grosses opérations de maintenance ou d'entretien.

Dans ce cadre, il est admis qu'un marché puisse intégrer des prestations à prix forfaitaire et des prestations à bons de commande (CE 29 octobre 2010, *SMAROV*, n° 340212).

D'autre part, l'article L. 2125-1 du code de la commande publique limite par principe la durée des accords-cadres s'exécutant par bons de commande à quatre années, sauf à ce qu'il soit démontré que leur objet nécessite impérativement la conclusion d'un marché d'une durée supérieure.

Ainsi, sauf à ce que les prestations d'entretien et de maintenance nécessitent des investissements importants pour le titulaire du marché, la conclusion d'un tel marché incluant des prestations à bons de commande sur une durée supérieure à quatre années semble exclue.

A l'approche du terme de ce premier marché, la CACL devra donc relancer une consultation en vue de conclure un nouveau marché d'entretien-maintenance de l'ouvrage.

**En synthèse, ce premier schéma contractuel présente l'inconvénient majeur de ne pas associer l'ensemble des intervenants à l'opération de construction de l'extension du siège de la CACL qui s'avère d'autant plus pertinente, compte tenu des garanties globales de performance souhaitées par la CACL.**

**La fixation d'objectifs de performance aux titulaires de ces différents contrats s'avère en effet délicate dans le cadre d'un tel schéma, chacun des intervenants (concepteurs, constructeurs, prestataires chargés des prestations d'entretien et de maintenance) pouvant chercher à s'exonérer de sa responsabilité au profit d'un autre.**

**Cette difficulté pourrait toutefois être limitée par l'optimisation de la mission du maître d'œuvre, ce dernier pouvant ainsi être chargé d'établir un projet complet englobant les modalités d'entretien et de maintenance du bâtiment.**

**En outre, ce schéma contractuel présente l'inconvénient de nécessiter le lancement de trois procédures de publicité et de mise en concurrence distinctes pour l'attribution de chacun des marchés à intervenir, fractionnement qui est de nature à impacter sensiblement le calendrier de l'opération.**

### 3.2.2 Le marché public global de performance

a) Aux termes de l'article L. 2171-3 du code de la commande publique, le marché public global de performance (ci-après MPPG) constitue une catégorie de marché public global :

*« Le marché global de performance associe l'exploitation ou la maintenance à la réalisation ou à la conception-réalisation de prestations afin de remplir des objectifs chiffrés de performance. Ces objectifs sont définis notamment en termes de niveau d'activité, de qualité de service, d'efficacité énergétique ou d'incidence écologique.*

*Le marché global de performance comporte des engagements de performance mesurables.»*

Ce marché a pour objet de confier à son titulaire une mission globale associant 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

La rémunération des prestations d'exploitation ou de maintenance doit être liée à l'atteinte d'engagements de performances mesurables fixés par le marché public pour toute sa durée.

**En application de l'article L. 2191-6 du code de la commande publique, la rémunération des prestations d'exploitation ou de maintenance ne peut contribuer au paiement de la construction.**

Ce type de marché présente également comme caractéristiques essentielles de déroger à la séparation des missions de conception et de réalisation exigée par l'article L. 2431-1 du code de la commande publique ainsi qu'à l'obligation d'allotissement des prestations, prescrite par les articles L. 2113-10 et L. 2213-11 du code de la commande publique.

**b)** Si le recours au marché de conception-réalisation de l'article L. 2172-2 du code de la commande publique fait l'objet d'un encadrement strict, le recours au MPGP est libre, dès lors que sont imposées des engagements de performance mesurables au titulaire.

**En d'autres termes, le maître d'ouvrage n'est pas tenu, contrairement aux marchés de conception-réalisation, d'établir les conditions de complexité permettant de déroger à la séparation des missions de conception et de réalisation ainsi qu'au principe d'allotissement.**

Cette liberté offerte aux acheteurs dans le recours à ce type de contrat a ainsi pu être confirmée par la doctrine administrative : « *Les acheteurs n'ont pas à justifier de la nécessité d'associer l'entrepreneur aux études de l'ouvrage dès lors qu'ils intègrent au contrat des engagements de performances mesurables* » (Fiche DAJ – Allotissement et contrats globaux, 31/03/2016)

Le recours au MPGP suppose ainsi de confier au titulaire des prestations de réalisation, des prestations d'entretien et/ou de maintenance, et éventuellement des prestations de conception.

A l'instar de la jurisprudence rendue en matière de contrats de partenariat, le caractère global de ce contrat, et donc l'intégration des missions précitées parmi les prestations confiées de manière certaine au titulaire, semble pouvoir être considérée constituant un élément essentiel de la validité de ce contrat (CE 29 avril 2015, *Syndicat de valorisation des déchets de la Guadeloupe*, n° 386748).

Une telle exigence exclut donc une décomposition de ce marché en tranches fermes et optionnelles, dès lors que la tranche ferme n'intègre pas *a minima*, des prestations de réalisation, des prestations d'entretien et/ou de maintenance, et éventuellement des prestations conception.

Pourrait être ainsi censuré, notamment comme constituant un détournement des conditions propres aux marchés de conception-réalisation, un MPGP intégrant que de faibles prestations de maintenance, sans performance clairement identifiées et adossé à des objectifs chiffrés.

**c)** De même, ce type de contrat exige de confier à son titulaire des objectifs chiffrés et mesurables de performance, lesquels peuvent être définis, de manière non exhaustive, « *en termes de niveau d'activité, de qualité de service, d'efficacité énergétique ou d'incidence écologique* ».

Il existe donc une grande liberté dans la fixation des objectifs de performance.

S'agissant d'éléments se rapportant aux conditions d'exécution du marché, ces objectifs devront nécessairement être liés à l'objet du marché (CE 4 décembre 2017, *Préfet de la Région Pays de la Loire*, n° 413366).

L'article R. 2171-2 du code de la commande publique précise également que ces objectifs de performance doivent permettre de faire varier la rémunération des prestations d'exploitation ou de maintenance :

*« Les prix des prestations de réalisation, d'exploitation ou de maintenance du marché global de performance apparaissent de manière séparée dans le marché.*

*La rémunération des prestations d'exploitation ou de maintenance du marché global de performance est liée à l'atteinte des engagements de performances mesurables, fixées par le marché pour toute sa durée.»*

Si cette disposition impose de prévoir dans le marché des objectifs de performance portant spécifiquement sur les prestations d'exploitation ou de maintenance, elle n'interdit toutefois pas de fixer, en outre, des objectifs se rapportant aux missions de conception et de réalisation.

Enfin, les objectifs de performance impartis au titulaire doivent revêtir une certaine importance, et ne doivent pas se limiter à porter sur un aspect mineur de l'exécution du contrat. A défaut, il pourrait être soutenu qu'un tel contrat ne répond pas aux caractéristiques d'un marché public global de performance, mais constitue un simple marché global ou un marché de conception-réalisation, passé en méconnaissance du principe de séparation des missions de conception et de réalisation et de l'obligation d'allotissement des prestations :

*« Il ne saurait être question par exemple de prétendre s'abstraire de la condition de recours de la loi MOP en greffant de façon artificielle sur un marché de conception réalisation d'un bâtiment neuf un petit marché de maintenance de la chaufferie d'une durée de six mois avec un objectif de performance acoustique élevé par rapport aux bruits de la rue. La finalité de la performance à atteindre serait en effet sans lien avec la mission de maintenance associée qui ne servirait alors que d'alibi pour prétendre au bénéfice de l'article 34 » (C. Romon, Les marchés publics globaux : Contrats publ. 2017, n° 176).*

**d)** La procédure de passation d'un marché global de performance correspond à celle applicable pour les marchés de conception-réalisation, à savoir la procédure de dialogue compétitif ou la procédure avec négociation. Cette dernière procédure pourrait être privilégiée dans la mesure où le programme de l'opération devrait être suffisamment détaillé et stable.

En tout état de cause, il conviendra également de constituer et de faire intervenir un jury dans les mêmes conditions que celles prévues pour les marchés de conception-réalisation.

L'article R. 2171-3 du code de la commande publique exige également que, parmi les critères de sélection des offres figurent le critère du « coût global », « ainsi qu'un ou plusieurs critères relatifs aux objectifs de performance ».

e) Enfin, un MPGP ne peut être confié pour une durée équivalente à celle d'un marché de partenariat. Il ne peut être ainsi envisagé d'attribuer tel MPGP en confiant des prestations d'entretien et de maintenance sur une durée de 20 années<sup>3</sup>.

Il conviendra donc, conformément à l'article L. 2112-5 du code de la commande publique, d'assurer une remise en concurrence périodique des prestations d'entretien maintenance, à l'issue de la durée initiale du MPGP.

Ce premier MPGP pourrait ainsi être conclu pour une durée de 10 années, une remise en concurrence des prestations d'entretien et de maintenance étant ensuite assurée, par l'attribution de nouveaux marchés de maintenance multi-technique.

Etant donné que les titulaires des nouveaux marchés d'entretien et de maintenance n'auront pas participé aux phases de conception et de réalisation de l'ouvrage, ils pourront difficilement être tenus par les mêmes engagements de performances mesurables que ceux qui étaient prévus dans le MPGP.

**En synthèse, ce schéma contractuel présente l'avantage d'associer le concepteur, les constructeurs et le mainteneur dans un même cadre contractuel.**

**Le caractère performanciel de ce contrat permet ainsi d'obtenir des garanties d'atteinte des objectifs de performance énergétique visés par la CACL.**

**En revanche, ce schéma contractuel présente l'inconvénient de limiter dans le temps les prestations d'entretien et de maintenance et il n'y a pas de garantie que les marchés d'entretien-maintenance ultérieurement conclus reprennent les mêmes engagements de performances que ceux du MPGP.**

**De plus, ce schéma contractuel ne correspond pas à un montage en tiers investissement et ne permettra pas de faire contribuer la rémunération des prestations d'exploitation et de maintenance au paiement de la construction.**

---

<sup>3</sup> Même si aucun texte ne le proscriit formellement, la recherche de sécurité juridique conduit en pratique les acheteurs à retenir une durée plus courte, compte tenu notamment de l'obligation de remise en concurrence périodique (Art. L. 2112-5 du code de la commande publique). Ainsi, au regard de cette obligation, la jurisprudence a pu censurer des durées trop importantes pour des marchés de services (V. CE, 10 oct. 2018, n° n° 419406 : pour une durée de 15 ans).

### 3.2.3 Le marché de partenariat

a) L'article L. 1112-1 du code de la commande publique définit comme suit les marchés de partenariats :

*« Un marché de partenariat est un marché public qui a pour objet de confier à un opérateur économique ou à un groupement d'opérateurs économiques une mission globale ayant pour objet 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 et tout ou partie de leur financement. Le titulaire du marché de partenariat assure la maîtrise d'ouvrage de l'opération à réaliser.*

*Cette mission globale peut en outre comprendre :*

*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. »*

Un marché de partenariat est un marché public global, ayant pour objet de confier à un opérateur une mission globale consistant à concevoir, réaliser, assurer l'entretien et la maintenance d'un ou plusieurs ouvrages, et le cas échéant, tout ou partie de son financement, dans le respect d'objectifs de performance.

Qualifié de contrat dérogatoire au droit commun de la commande publique par le Conseil constitutionnel, les conditions de recours à cette formule contractuelle sont limitées à « *la nécessité de tenir compte des caractéristiques techniques, fonctionnelles ou économiques d'un équipement ou d'un service déterminé* » (Décision 2003-476 DC du 26 juin 2003, *Loi habilitant le gouvernement à simplifier le droit*, considérant n° 18).

Le caractère dérogatoire de ce contrat a conduit à un encadrement strict des conditions justifiant le recours au marché de partenariat.

En application des articles L. 2211-5 et L. 2211-6 du code de la commande publique, le recours au marché de partenariat n'est possible que si les deux conditions cumulatives suivantes sont remplies :

- D'une part, la valeur du marché doit être supérieure à un seuil minimal (*article L. 2211-5 du code de la commande publique*) fixé par l'article R. 2211-5 du même code. Ce seuil est fixé à un montant de 10 M € HT, excepté 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, auquel cas ce seuil est réduit à 2 M€ HT,
- D'autre part, 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 (*article L. 2211-6 du code de la commande publique*).

**b)** Le recours à un marché de partenariat présente pour intérêt majeur d'associer le concepteur, le réalisateur, et le prestataire chargé des prestations d'entretien et de maintenance autour d'objectifs de performance, évitant ainsi de diluer les responsabilités entre ces différents prestataires. Un tel contrat est donc adapté à la fixation d'objectifs de performance globaux.

Un marché de partenariat nécessite toutefois pour la maîtrise d'ouvrage d'assurer un suivi étroit du titulaire, dans la mesure où elle ne dispose pas de l'indépendance qu'offre la maîtrise d'œuvre dans un schéma « Loi MOP ».

En application de l'article L. 2213-9 du code de la commande publique, le titulaire d'un tel marché de partenariat peut être également rémunéré par des activités annexes ou par la valorisation du domaine qui lui est confié.

Dans ce cas, le contrat détermine les conditions dans lesquelles les revenus issus de l'exercice d'activités annexes ou de la valorisation du domaine par le titulaire viennent diminuer le montant de la rémunération versée par l'acheteur.

Ces sources de financement supplémentaires pourraient être envisagées en l'espèce puisque la CACL envisage la location d'une partie des espaces du futur ouvrage.

Enfin, en application de l'article L. 1615-12 du Code général des collectivités territoriales, la conclusion d'un marché de partenariat permet à la collectivité de bénéficier du FCTVA sur la part de la rémunération versée au cocontractant correspondant à l'investissement réalisé par celui-ci.

A noter sur ce point que l'article L. 1615-12 du Code général des collectivités territoriales fait référence à des dispositions aujourd'hui abrogées du Code général des collectivités territoriales depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 *relative aux marchés publics*<sup>4</sup>. Il semble toutefois s'agir d'une simple erreur rédactionnelle sans conséquence sur l'éligibilité d'un marché de partenariat au FCTVA.

**En l'espèce, l'estimation prévisionnelle du marché prévoit un dépassement du seuil de 10 M € HT fixé par l'article R. 2211-5 du code de la commande publique. Le recours à un marché de partenariat - comportant ou non des objectifs chiffrés de performance énergétique - doit donc faire l'objet d'une analyse comparative.**

---

<sup>4</sup> L'article L. 1414-12, auparavant relatif aux contrats de partenariats, et encore visé par l'article L. 1615-12 du Code général des collectivités territoriales a en effet été abrogés par l'article 101 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 *relative aux marchés publics*.

### 3.3 Synthèse

En synthèse, cette analyse peut être schématisée comme suit :

Type de contrat	Retenu / Exclu	Motif
Concession	Exclu	Mode de rémunération inapproprié
DSP	Exclu	Mode de rémunération Inapproprié Pas de service public délégable
Convention domaniale	Exclu	Contrat ne pouvant pas être mobilisé dans le cadre d'une commande publique
Marché de conception-réalisation et les marchés d'entretien et de maintenance	Exclu	Absence de situation de complexité permettant de recourir au marché de conception-réalisation
Marchés séparés	Retenu	Périmètre adapté
MPGP	Retenu	Périmètre adapté
Marché de partenariat	Retenu	Périmètre adapté

**Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que trois schémas contractuels doivent donc faire l'objet d'une comparaison :**

- La conclusion de marchés séparés sous maîtrise d'ouvrage publique de la CACL,
- La conclusion d'un marché public global de performance,
- La conclusion d'un marché de partenariat.

## 4. Analyse qualitative

### 4.1 Transfert de la maîtrise d'ouvrage

Parmi les trois montages examinés, seul le marché de partenariat permet de transférer la maîtrise d'ouvrage de l'opération au titulaire du marché.

Dans le cadre du marché de partenariat, le titulaire du marché assume en effet la responsabilité de la maîtrise d'ouvrage. En revanche, dans un montage en marchés séparés ou en marché public global de performance, la CACL resterait certes entièrement maîtresse de l'opération, mais corrélativement elle assumerait l'ensemble des droits et obligations attachés à sa qualité de maître d'ouvrage, et l'ensemble des risques associés.

**Au cas d'espèce, le transfert de la maîtrise d'ouvrage vers un opérateur extérieur présente en outre un intérêt particulier pour la CACL qui dispose, en interne, de peu de personnels spécifiquement qualifiés pour ce type d'opérations immobilières.**

Le recours au marché de partenariat lui permettrait donc de disposer des compétences d'un opérateur économique spécialisé sans avoir à envisager de procéder à des recrutements de personnels spécifiquement pour cette opération.

#### 4.2 Périmètre des missions susceptibles d'être confiées au titulaire

S'agissant du périmètre des missions qui sont susceptibles d'être confiées au titulaire du marché, les trois schémas contractuels présentent des différences notables.

Dans le cadre de marchés publics séparés, la règle de l'allotissement s'applique. Par conséquent, pour la réalisation de son projet, la CACL devrait conclure plusieurs marchés et organiser plusieurs procédures de mise en concurrence successives.

Il s'agirait principalement de trois procédures<sup>5</sup>. Qui plus est, la procédure de passation des marchés de travaux devrait être décomposée en un nombre important de lots. Cela aurait des répercussions au plan des délais : les estimations font apparaître une différence de 24 mois entre un schéma « marchés publics séparés » et un schéma « marché de partenariat » (cf. *infra* en annexe). De plus, la multiplicité des procédures augmente mécaniquement les risques de dérapages des délais.

Par ailleurs, la multiplicité des marchés et l'allotissement qui s'imposent limiteront les possibilités d'intégrer les différents acteurs au projet global. En effet, chaque titulaire n'est responsable que de son propre marché. De plus, l'exécution des marchés de travaux et d'entretien-maintenance s'effectue sans que leurs titulaires n'aient été associés à la conception globale du projet.

La CACL s'expose ainsi à des difficultés de coordination et de cohérence des différentes phases. Il en résulte un risque de dérapage des délais de réalisation et des coûts. La CACL devrait par ailleurs supporter le risque d'interface entre les différentes phases du projet (conception/construction/entretien-maintenance) et entre les différents corps de métiers. En outre, l'allotissement rend difficile la possibilité de fixer des objectifs de performance, puisque chacun est responsable uniquement des prestations qui sont l'objet de son lot et non pas d'une prestation globale.

Enfin, le schéma « marchés séparés » ne permet pas d'intégrer les conditions de gros entretien-renouvellement des futurs ouvrages dès la phase de sélection du concepteur des ouvrages.

A l'inverse, le marché de partenariat et le marché public global de performance permettent de confier à un unique opérateur (éventuellement sous forme de groupement) une mission globale portant tout à la fois sur la conception, la réalisation et la maintenance.

---

<sup>5</sup> Il s'agit du marché de maîtrise d'œuvre, des marchés de travaux et du marché d'entretien-maintenance (sans compter les différents marchés à conclure avec les BET, comme le CPSPS, le bureau de contrôle...).

**L'attribution d'un marché global permettra d'assurer une approche globale du projet, gage de cohérence et de bonne coordination de ses différentes phases, si bien que les risques de dérapages des délais et des coûts s'en trouveront limités.**

La CACL disposerait alors d'un interlocuteur unique pour l'ensemble du projet. Elle ne supporterait pas le risque d'interface entre les différentes phases du projet (conception/construction/entretien-maintenance) et entre les différents corps de métiers.

Sous cet angle, le marché public global de performance et le marché de partenariat présentent des avantages communs. Il existe cependant des différences notables entre ces deux approches.

A la différence des deux autres schémas contractuels, le périmètre d'un marché de partenariat correspond à un montage en tiers investissement<sup>6</sup>, ce qui permet de confier au titulaire :

- le financement de l'opération, par la conclusion des contrats de prêts auprès des établissements financiers,
- la conception et la réalisation des ouvrages,
- l'entretien et la maintenance des ouvrages.

Dans le cadre d'un marché de partenariat, la CACL n'exercera pas la maîtrise d'ouvrage de l'opération, laquelle reposera sur le titulaire.

Celui-ci sera rémunéré par le versement de loyers, permettant de lisser le financement de l'opération sur la durée du contrat.

Les loyers seraient ainsi décomposés :

- le loyer financier versé au titulaire correspond au paiement capital et intérêts des financements mis en place,
- le loyer relatif aux dépenses de maintenance courante et d'exploitation du projet,
- le loyer relatif aux dépenses de GER.

Le marché de partenariat est donc le seul schéma contractuel qui permet de mettre une part du financement de l'opération à la charge de son titulaire et de ne le rémunérer qu'à compter de la livraison des ouvrages. **Le transfert d'une telle mission permet de maintenir le titulaire du marché en situation de risque plus longtemps que dans le cadre d'un marché public global de performance, ce qui constitue une garantie forte quant au respect des délais et des engagements du titulaire en termes de performance.**

---

<sup>6</sup> Le code de la consommation définit le tiers-financement comme « *l'intégration d'une offre technique, portant notamment sur la réalisation des travaux dont la finalité principale est la diminution des consommations énergétiques, à un service comprenant le financement partiel ou total de ladite offre, en contrepartie de paiements échelonnés, réguliers et limités dans le temps. Est exclue du service de tiers-financement au sens du présent article la vente ou la revente d'énergies* ».

Par ailleurs, il est vrai qu'à ce stade la **valorisation immobilière** de l'ouvrage (par la location de surfaces à des tiers) n'est qu'une hypothèse. Toutefois, si cette solution était en définitive retenue, le marché global de performance présenterait une moindre robustesse juridique que le marché de partenariat dès que seuls les textes applicables à ce dernier prévoient un régime de valorisation spécifique (ce qui n'est pas le cas des textes applicables au MPGP, même s'il est vrai qu'ils ne l'interdisent pas expressément).

Enfin, en application des articles L. 2213-14 et R. 2213-5 du code de la commande publique, le titulaire d'un marché de partenariat doit confier « directement ou indirectement » à des petites ou moyennes entreprises ou à des artisans *a minima* 10 % du montant prévisionnel du contrat, hors coûts de financement.

Une telle exigence permettra de soutenir l'ensemble de la filière du bâtiment, dans la mesure où le futur titulaire du marché de partenariat devra confier une part des prestations de conception, de réalisation ou d'entretien et de maintenance dont il aura la charge à des petites ou moyennes entreprises ou à des artisans.

#### 4.3 Objectifs de performances

Dans le schéma « marchés séparés », la conception des ouvrages est peu optimisée d'un point de vue énergétique car d'une part, les coûts induits par l'exploitation et la maintenance du bâtiment ne relèvent pas de la responsabilité du maître d'œuvre et, d'autre part, les performances du bâtiment ne peuvent être vérifiés qu'après réalisation du bâtiment est déjà construit.

De plus, les responsabilités sont réparties entre divers constructeurs et il est difficile de faire peser un engagement de performance énergétique spécifiquement sur l'un d'entre eux.

En revanche, dans les marchés globaux, le titulaire étant responsable d'une mission globale, il cherchera à optimiser la conception au regard des contraintes liées à la maintenance. Le titulaire du contrat s'engagera au demeurant sur la performance énergétique des bâtiments et sera pénalisé si les objectifs ne sont pas atteints.

**L'effet incitatif sera d'autant plus important en marché de partenariat étant donné que le constructeur continuera à supporter un risque financier en phase exploitation, notamment eu égard aux éventuels fonds propres investis par lui.**

Par ailleurs, la durée des engagements sur les objectifs de performances est variable selon les montages envisagés, y compris entre les deux marchés globaux.

Même si aucun texte ne l'impose formellement, la recherche de sécurité juridique conduit en pratique les acheteurs à retenir pour les MPGP une durée plus courte que pour les marchés de partenariat, compte tenu de l'obligation de remise en concurrence périodique (Art. L. 2112-5 du code de la commande publique).

A titre de comparaison, au regard de cette obligation, la jurisprudence a pu censurer des durées de marchés publics trop importantes, notamment pour des marchés de services (V. CE, 10 oct. 2018, n° n° 419406 : pour une durée de 15 ans<sup>7</sup>).

Il conviendra donc, conformément à l'article R. 2162-5 du code de la commande publique, d'assurer une remise en concurrence périodique des prestations d'entretien maintenance, à l'issue de la durée initiale du MPGP.

Etant donné que les titulaires des nouveaux marchés d'entretien et de maintenance n'auront pas participé aux phases de conception et de réalisation de l'ouvrage, ils pourront difficilement être tenus par les mêmes engagements de performances mesurables que ceux qui étaient prévus dans le MPGP.

Cette limite temporelle ne joue pas de la même manière pour les marchés partenariats qui permettent pour leur part un engagement sur les objectifs de performance à plus longue échéance.

#### 4.4 Délai de livraison du bâtiment

Le marché de partenariat permet d'envisager une réception de travaux pour le deuxième trimestre 2025 (avril), contre une réception au premier trimestre 2026 (janvier) pour le MPGP et le deuxième trimestre 2027 (avril) pour le scénario en marchés séparés.

L'écart est donc :

- d'environ 9 mois entre le marché de partenariat et le MPGP ;
- d'environ 2 ans entre le marché de partenariat et le montage en marchés séparés.

Au plan des délais, le marché de partenariat présente donc un avantage significatif et répond le mieux aux attentes de la CACL qui souffre d'un manque de place important pour ses agents eu égard à l'élargissement de ses compétences au cours des dernières années. Ainsi actuellement, 74 agents occupent divers bâtiments modulaires, ce qui préjudicie à la bonne organisation des services. Le futur bâtiment permettra de regrouper de manière cohérente ces personnels, ce qui facilitera la bonne marche des différents services de la collectivité. C'est pourquoi la CACL souhaite une livraison dans les meilleurs délais et s'est fixée comme objectif la réalisation des premiers travaux mi 2023 (cf. *supra*, 2.6).

---

<sup>7</sup> « 12. Considérant, en second lieu qu'aux termes du I de l'article 16 du décret du 25 mars 2016 : " Sous réserve des dispositions de l'ordonnance du 23 juillet 2015 susvisée et du présent décret relatives à la durée maximale de certains marchés publics, la durée d'un marché public est fixée en tenant compte de la nature des prestations et de la nécessité d'une remise en concurrence périodique " ; qu'eu égard à la circonstance que le contrat litigieux est un marché de services, au terme duquel le centre de tri qui doit être réalisé par la société Inovest n'est pas destiné à faire retour à la collectivité, le moyen tiré de ce que sa durée, fixée à quinze ans, méconnaît ces dispositions, est également de nature, en l'état de l'instruction, à créer un doute sérieux sur la validité du marché et à conduire à la cessation de son exécution ou à son annulation ; ».

**L'avantage présenté par le marché de partenariat au regard des délais de mise en service est donc très net. Il est renforcé par la circonstance que, contrairement aux autres montages, il existe peu de risque de dérapage du calendrier dans un montage en marché de partenariat.**

#### 4.5 Respect des différents délais contractuels

Au plan du respect des délais contractuels, le marché de partenariat présente d'avantages de garanties que les deux autres montages.

Dans un schéma « marchés publics séparés », l'allotissement, et la multiplicité des acteurs qu'il emporte, expose la CA CL à des difficultés de coordination et de cohérence des différentes phases.

Et il en résulte un risque de dérapage des délais de réalisation.

Qui plus est, dans ce schéma, mis à part la menace de résiliation qui constitue la sanction ultime, le seul véritable mécanisme afin d'inciter les entreprises au respect des délais reste celui des pénalités dont le montant est, au demeurant, souvent peu dissuasif.

Le risque de non-respect des délais contractuels est moins important dans le cadre d'un schéma « marché public global de performance », car l'absence d'allotissement et le caractère global du marché limitent les risques de dérapage du calendrier.

Toutefois, le mécanisme de sanction en cas de non-respect des délais reste celui des pénalités de retard dont le montant est généralement insuffisamment dissuasif.

Le risque de dérapage du calendrier est en revanche très limité en marché de partenariat. Cela tient pour partie au caractère global du marché et aux pénalités de retard qui sont prévues contractuellement. Mais la garantie la plus forte est liée au montage financier du marché de partenariat. Celui-ci, en imposant un préfinancement privé de l'opération, incite le titulaire à respecter les délais contractuellement fixés, puisque la rémunération du titulaire n'est versée qu'à compter de la mise à disposition de l'ouvrage à la personne publique.

Les dérapages de calendrier sont donc rares en marché de partenariat.

#### 4.6 Partage des risques

Dans le cadre d'un schéma « marchés publics séparés », la CA CL supporterait l'intégralité des risques de l'opération. Ces risques sont liés notamment au financement et à l'exercice par la collectivité de la maîtrise d'ouvrage.

Dans un schéma en marché global de performance, la CA CL supporterait l'essentiel des risques même s'il est vrai que le risque de non-atteinte des objectifs de performance fixés par le marché pèserait pour partie également sur le titulaire dont la rémunération serait liée à l'atteinte des objectifs de performance fixés par le marché.

Le marché de partenariat conduirait pour sa part à une véritable répartition des risques entre la CACL et son partenaire, laquelle ferait l'objet d'une discussion au cours de la procédure de mise en concurrence.

Le marché de partenariat est ainsi le seul montage qui permette un partage significatif des risques, et qui permette donc de faire reposer chacun des risques sur la partie la mieux à même de le supporter.

#### 4.7 Respect des coûts

Les marchés globaux (marché de partenariat et marché public global de performance) présentent sur cet aspect des avantages certains. Ils permettent en effet, grâce à leur caractère global, de limiter les risques de dérapage des coûts : le risque d'interface et le risque de défaillance d'un intervenant pèsent sur le titulaire du marché. Au contraire, dans un schéma en marchés publics séparés, l'allotissement et la multiplicité des acteurs qu'il emporte, expose la CACL à un risque d'interface qui peut être à l'origine de surcoûts. La CACL supporte également seule le risque attaché à la défaillance d'un intervenant, et les surcoûts qui lui sont attachés.

De plus, dans un schéma en marchés publics séparés, le risque de voir la personne publique procéder à des changements de programme en cours de réalisation du projet est élevé, et ces changements entraînent des surcoûts souvent importants, parce que le titulaire du marché n'est plus en situation de concurrence, et que rien ne l'incite à faire des efforts de prix. Ce risque est réduit dans les marchés globaux, car le dialogue compétitif ou la procédure négociée permet d'affiner les demandes et de mieux définir le besoin au cours de la procédure de passation du marché. Il permet aussi à la personne publique de raisonner constamment en coût global, ce qui facilite ses arbitrages.

Par ailleurs, le marché de partenariat se distingue des autres montages en ce qu'il est possible de faire porter un grand nombre de risques sur le titulaire (par exemple les risques attachés aux terrains), si bien que le coût global arrêté au jour de la conclusion du marché évolue ensuite en considération de la survenance de certains risques dont le coût a dû être anticipé par le titulaire du marché de partenariat.

#### 4.8 Prévisibilité budgétaire

Du point de vue de la prévisibilité budgétaire, les trois schémas ne sont pas équivalents. Le marché de partenariat permet en effet à la CACL de disposer dès la signature du contrat d'une visibilité complète sur tous les coûts : investissement, fonctionnement et financement. Les loyers à verser au titulaire traduisent pour la CACL le coût global de l'opération, et lui permettent donc de connaître et de suivre directement les dépenses associées au projet.

A l'inverse, les conditions de financement en marché global de performance et en marchés séparés ne seront connues que quand la CACL empruntera, au fur et à mesure de la réalisation des travaux.

Le marché de partenariat, du fait qu'il présente un périmètre de prestations confiées au titulaire plus complet incluant le financement, offre ainsi une meilleure visibilité budgétaire à la CACL.

#### 4.9 Synthèse de l'analyse qualitative

Au terme de l'analyse qualitative, il en ressort que les marchés globaux (marché de partenariat et marché global de performance énergétique) présentent de forts avantages par rapport aux marchés publics séparés sur la majorité des points de comparaison.

Le marché global de performance et le marché de partenariat présentent des avantages communs, mais se distinguent tout de même sur certains aspects importants, de sorte que l'analyse qualitative conduit à désigner le marché de partenariat comme le mode de réalisation de l'opération le plus favorable.

Ainsi, seul le marché de partenariat permet de transférer la maîtrise d'ouvrage du projet au titulaire du marché. L'avantage de cette solution est de transférer la responsabilité de la maîtrise d'ouvrage au titulaire ainsi que l'ensemble des risques associés. De ce point de vue, la CACL est moins exposée aux risques dans le marché de partenariat que dans les autres montages. Etant rappelé que seul le marché de partenariat permet de prévoir un réel partage des risques entre les parties.

Par ailleurs, seul le marché de partenariat permet de confier une mission globale au titulaire, incluant le financement.

La combinaison entre d'une part, le transfert de la maîtrise d'ouvrage et des risques associés et, d'autre part, la mission de financement de l'ouvrage constitue une forte garantie quant à l'atteinte des objectifs fixés par la CACL pour cette opération, notamment en termes de performances, de respect des coûts et des délais.

En premier lieu, au plan du respect des engagements de performances, notamment énergétique, le marché de partenariat est celui qui apporte le plus de garanties à la CACL.

En deuxième lieu, au plan du respect des coûts fixés par le contrat, le marché de partenariat est celui qui est le moins exposé à un risque de cette nature.

En dernier lieu, le marché de partenariat est le mode de réalisation qui permet une livraison du bâtiment dans un délai relativement restreint compte tenu des délais de réalisation plus courts et des risques moindres de non-respect desdits délais. Cet avantage permettra à la CACL de ne pas faire perdurer dans le temps l'organisation actuelle des services consistant à accueillir de nombreux agents dans plusieurs bâtiments modulaires distincts (organisation temporaire liée à l'extension des compétences de la CACL ces dernières années).

Il ressort donc de l'analyse qualitative que le recours au marché de partenariat présente le bilan le plus favorable parmi les modes de réalisation examinés.

L'analyse quantitative est présentée ci-après.

## 5. Calendrier et durée

### 5.1 Les procédures propres à chaque schéma juridique

#### 5.1.1 Les marchés séparés sous maîtrise d'ouvrage publique

La réalisation de l'opération par la voie de marchés publics « classiques », allotis, impliquerait l'attribution d'un marché de maîtrise d'œuvre, pour la conception, puis de marchés de travaux pour la construction et, enfin, de marchés de services pour la maintenance et l'entretien des ouvrages.

Il conviendrait ainsi de procéder, dans un premier temps, à la désignation d'un maître d'œuvre au terme d'une procédure de concours (cf. *supra*), ainsi qu'aux différents titulaires des marchés de prestations intellectuelles (CSSI, CSPS, OPC, contrôleur technique...), puis de lancer des procédures (alloties) pour les marchés de travaux. L'entretien et la maintenance des ouvrages ainsi construits devraient, enfin, faire l'objet d'un ou plusieurs marchés ultérieurs.

Au final, il s'agit d'un processus linéaire :

- Concours de maîtrise d'œuvre,
- Conception du projet par le maître d'œuvre et rédaction du CCTP,
- Appels d'offres pour le choix des prestataires BET : CSSI, CSPS, OPC, bureau de contrôle...
- Consultation pour le choix des entrepreneurs de travaux (allotissement),
- Consultation et choix des entreprises prestataires pour l'entretien/maintenance (une fois l'ouvrage en cours de construction).

Un tel montage impliquerait ainsi la conclusion d'une pluralité de marchés et l'organisation de procédures de mise en concurrence successives.

Le montant total des travaux étant supérieur au seuil des procédures formalisées (5 350 000 € HT), une procédure d'appel d'offres devrait être lancée pour l'attribution des marchés de travaux.

Tel serait également le cas des prestations d'entretien-maintenance qui, selon les évaluations, dépasseraient le seuil des procédures formalisées applicable aux marchés de prestations de services des collectivités territoriales (214 000 € HT).

### 5.1.2 Le marché global de performance énergétique

La passation par la CA CL d'un marché global de performance suppose nécessairement de mettre en œuvre une procédure de publicité et de mise en concurrence permettant d'échanger avec les candidats.

En effet, un tel marché a pour objet de confier à son titulaire une mission globale associant 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. La rémunération des prestations d'exploitation ou de maintenance doit être liée à l'atteinte d'engagements de performances mesurables fixés par le marché public pour toute sa durée.

De telles caractéristiques supposent dès lors d'écarter le recours à une procédure d'appel d'offres, laquelle ne permet pas de disposer d'une phase d'échanges et de négociation avec les candidats. Le recours à la procédure avec négociation ou au dialogue compétitif paraît donc devoir être retenu.

L'article R. 2171-15 du code de la commande publique précise que « *Lorsque la valeur estimée du besoin est égale ou supérieure aux seuils de procédure formalisée, les acheteurs soumis au livre IV [anciennement loi MOP<sup>8</sup>] passent des marchés globaux de conception-réalisation ou de performance selon l'une des procédures mentionnées aux articles R. 2124-2 à R. 2124-6 sous réserve des dispositions de la présente section.* »

Un marché public global de performance d'un montant supérieur au seuil des procédures formalisées (5 350 000 € HT) passé par un acheteur soumis au livre IV du code de la commande publique doit donc être passé conformément à la procédure applicable à la passation d'un marché de conception-réalisation, laquelle renvoie au droit commun des procédures de mise en concurrence, sous réserve de l'intervention d'un jury.

L'intervention d'un jury sera obligatoire pour la CA CL qui est soumise au livre IV du code.

Les conditions de recours à la procédure avec négociation et au dialogue compétitif sont prévues par les articles R. 2124-3 et R. 2124-5 du code de la commande publique et sont communes à ces deux procédures.

S'agissant de la passation d'un marché public global de performance, les hypothèses suivantes de recours à ces deux procédures pourraient être mobilisées :

- « lorsque le marché public comporte des prestations de conception » ;
- lorsque « le besoin ne peut être satisfait sans adapter des solutions immédiatement disponibles » ;
- « lorsque le marché public ne peut être attribué sans négociation préalable du fait de circonstances particulières liées à sa nature, à sa complexité ou au montage juridique et financier ou en raison des risques qui s'y rattachent ».

---

<sup>8</sup> Loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 *relative à la maîtrise d'ouvrage publique*.

Ces trois hypothèses (dont l'une suffit à justifier le recours à ces procédures) paraissant satisfaites en l'espèce, ce marché pourrait être conclu à l'issue d'une procédure avec négociation ou de dialogue compétitif.

Une réponse ministérielle a pu confirmer une telle analyse s'agissant du recours à la procédure avec négociation (Réponse publiée au JO le 6 mars 2018 page 1911).

La principale différence entre ces deux procédures réside dans le fait que, dans le cadre d'un dialogue compétitif, les échanges (et non les négociations) avec les candidats permettent de préciser la définition du besoin du pouvoir adjudicateur, alors que dans le cadre d'une procédure avec négociation, ce besoin est d'ores et déjà défini, les négociations étant destinées à optimiser les offres des candidats.

Ainsi, il a été jugé que le dialogue peut porter sur l'ensemble des caractéristiques du marché, sur le prix y compris sur sa décomposition mais aussi sur le découpage du marché et de ses tranches (CAA Douai, 29 janvier 2015, *Cté Agglo. Amiens Métropole*, n°13DA01529).

A l'inverse, dans le cadre d'une procédure avec négociation, il est nécessaire de définir dans le dossier de consultation des entreprises les exigences minimales que doivent respecter les offres, et sur laquelle aucune négociation ne pourra intervenir (article R. 2161-13 du code de la commande publique).

Quelle que soit la procédure retenue, une prime devra être versée aux candidats, en application de l'article R. 2171-19 du code de la commande publique.

Le recours à la procédure de dialogue compétitif peut résider dans la définition du niveau des objectifs de performance confiés au titulaire, aux moyens mis en oeuvre pour permettre d'en assurer le respect et à leur incidence sur la rémunération du titulaire.

**En synthèse, le recours à une procédure avec négociation ou à un dialogue compétitif sont deux possibilités. Dans le cadre d'un dialogue compétitif, les échanges avec les candidats permettent de préciser la définition du besoin du pouvoir adjudicateur, alors que dans le cadre d'une procédure avec négociation, ce besoin est d'ores et déjà défini.**

### **5.1.3 Le marché de partenariat**

Les procédures de passation des marchés de partenariat obéissent aux mêmes règles procédurales que celles relatives aux marchés publics « classiques ».

Toutefois, les règles de passation des marchés de partenariat ayant pour objet de confier au titulaire tout ou partie de la mission de conception d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels, obéissent à des conditions particulières. Dans ce cas de figure, la qualité des ouvrages à construire doit obligatoirement constituer l'un des critères d'attribution du marché<sup>9</sup>. De même, les offres présentées par les soumissionnaires doivent comporter un projet architectural<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Article L. 2222-5 du code de la commande publique.

<sup>10</sup> Article L. 2222-3 du code de la commande publique.

Pour les mêmes raisons que pour le MPGP, les caractéristiques du marché de partenariat supposent d'écarter le recours à une procédure d'appel d'offres, laquelle ne permet pas de disposer d'une phase d'échanges et de négociation avec les candidats. Le recours à la procédure concurrentielle avec négociation ou au dialogue compétitif paraît donc également devoir être retenu.

S'agissant de la passation d'un marché de partenariat, les hypothèses suivantes de recours à ces deux procédures pourraient être mobilisées :

- « lorsque le marché public comporte des prestations de conception » ;
- lorsque « le besoin ne peut être satisfait sans adapter des solutions immédiatement disponibles » ;
- « lorsque le marché public ne peut être attribué sans négociation préalable du fait de circonstances particulières liées à sa nature, à sa complexité ou au montage juridique et financier ou en raison des risques qui s'y rattachent ».

Ces trois hypothèses (dont l'une suffit à justifier le recours à ces procédures) paraissant satisfaites en l'espèce, ce marché pourrait être conclu à l'issue d'une procédure avec négociation ou de dialogue compétitif.

## 5.2 Calendriers de réalisation de l'opération selon les modes de réalisation

### 5.2.1 Délais des procédures et des études

En marché de partenariat, le délai pour finaliser la préparation des dossiers de permis de construire (2 semaines), déposer les dossiers et obtenir ces autorisations (3 mois) et attendre que ces autorisations soient purgées de tout recours (2 mois) a été valorisée à 5 mois à compter de la signature.

En marchés publics classiques, les délais pris en compte pour la désignation du maître d'œuvre puis des entreprises reflètent les délais généralement constatés par la CACL pour des opérations similaires menées en marchés publics classiques (20 mois).

En marché public global de performance, l'hypothèse d'une durée plus longue que pour le marché de partenariat a été prise en compte pour la procédure (nécessité d'un jury), de plus dans la mesure où la Maîtrise d'Ouvrage reste à la CACL dans cette hypothèse, il a été considéré un délai plus long pour le dépôt du permis de construire et la réalisation des études de conception (7 mois).

Avant prise en compte des risques, le calendrier des procédures et études révèle un écart de 15 mois au bénéfice du marché de partenariat par rapport au schéma marché public classique et de 4,5 mois par rapport au MPGP.

### 5.2.2 Délais de travaux

Les délais de travaux en marché de partenariat ont été estimés de 22 mois. Ces estimations sont faites sur la base d'une hypothèse de réalisation optimisée.

Cette optimisation n'est pas réalisable pour une opération « marchés publics classiques » en corps d'état séparés. Sur la base d'opérations similaires menées en marchés publics classiques, l'hypothèse d'un allongement de délai de travaux a été retenue. La réalisation des travaux en marchés publics « classique » est donc 31 mois.

En MPGP, la maîtrise d'ouvrage restant à la CACL et les pénalisations étant moins fortes, l'hypothèse d'un délai un peu plus long a été retenue (27 mois).

### 5.3 Durée d'exploitation

Afin de pouvoir raisonner en coût global sur une base de comparaison pertinente, la durée d'exploitation de l'ouvrage sera considérée comme identique dans les trois montages étudiés.

Cette durée d'exploitation a été retenue à 20 ans. Elle permet d'être cohérente avec la capacité des acteurs privés à prévoir et investir sur le long terme, au regard des performances exigées. Plus particulièrement, elle facilite la levée d'un financement bancaire, que rendrait plus difficile, voire moins avantageuse, une durée plus longue. Cette durée de 20 ans d'exploitation permet de lisser les dépenses d'investissement tout en ne générant pas de frais financiers trop conséquents.

Enfin, cette durée permet d'effectuer certains premiers renouvellements importants, en laissant une durée de vie résiduelle après la fin du contrat.

La comparabilité sur une durée d'exploitation de 20 ans implique que dans le cas de la maîtrise d'ouvrage publique, la personne publique prenne en charge directement la maintenance et les renouvellements, ou contractualise sous forme de marchés de services, de durées plus courtes, devant donc être renouvelés pendant cette période de 20 ans.

Cela induit un risque de dérive des coûts lors du renouvellement de ces marchés. La dégradation des performances peut intervenir dès le début de la période d'exploitation, sans que cela n'ait de conséquences sur les entités privées chargées de la conception et de la construction. Ce qui limite le caractère incitatif sur cet aspect et génère un risque pour la personne publique.

En marché global de performance, les prestations de maintenance sont intégrées au marché, mais la durée de celui-ci sera inférieure à 20 ans. Un renouvellement des prestations de maintenance doit également être envisagé, avec les mêmes risques qu'en maîtrise d'ouvrage publique, toutefois plus réduits du fait de l'intégration d'une période de maintenance dans le marché initial, et d'incitation à la performance durant ladite période.

## 6. Coûts d'investissement et d'exploitation de l'ouvrage

### 6.1 Coûts de conception-construction

Le coût des travaux est détaillé dans le tableau ci-dessous, en valeur 2021. Il a été considéré que le schéma juridique retenu ne modifierait pas ces coûts.

Fondations spéciales	350 000 €
Accueil	245 916 €
Plateau n°1	922 185 €
Plateau n°2	819 720 €
Plateau n°3	778 734 €
Plateau n°4	737 748 €
Salle du conseil et aménagements	700 029 €
Cafétéria, détente	245 916 €
Salle informatique, serveurs, circuit ondulé	167 958 €
Technique	327 888 €
Archives	184 437 €
Espaces de circulation	852 509 €
<i>Total gros œuvre</i>	<i>6 333 040 €</i>
Espaces extérieurs	112 500 €
Cohérence architecturale entre bâtiments	316 652 €
Agencement intérieur	168 000 €
<b>Total travaux</b>	<b>6 930 192 €</b>

Le coût du foncier est évalué à 864 000 €. Afin de ne pas créer de distorsion dans la comparaison, il a été considéré que le foncier serait porté directement par la collectivité locale, quelque soit le mode de réalisation étudié. Cela neutralise ainsi son impact sur l'étude du coût global avec risques. Il y aurait en effet peu de sens à appliquer les méthodes de valorisation des risques sur le coût du foncier.

Les coûts d'études et les coûts associés à la construction peuvent diverger selon les schémas.

### 6.1.1 En maîtrise d'ouvrage publique

En valeur 2021, les estimations sont les suivantes :

<b>Total travaux</b>	<b>6 930 192 €</b>
Mobilier	280 000 €
Relevé topographique	3 000 €
Etude de sol	90 092 €
Maîtrise d'œuvre	866 274 €
OPC	103 953 €
Bureau de contrôle	110 883 €
CSPS	83 162 €
SSI	48 511 €
AMO	199 070 €
Aléas, divers, CPI / marge	346 510 €
Impact Covid-19	1 039 529 €
Assurances et garanties	124 743 €
<b>Total hors terrains</b>	<b>10 225 920 €</b>

### 6.1.2 En marché de partenariat

En valeur 2021, les estimations sont les suivantes :

<b>Total travaux</b>	<b>6 930 192 €</b>
Mobilier	280 000 €
Relevé topographique	3 000 €
Etude de sol	90 092 €
Maîtrise d'œuvre	589 066 €
OPC	103 953 €
Bureau de contrôle	110 883 €
CSPS	83 162 €
SSI	48 511 €
Aléas, divers, CPI / marge	346 510 €
Impact Covid-19	1 039 529 €
Assurances et garanties	124 743 €
Frais de pilotage, gestion	11 750 €
<b>Total hors terrains</b>	<b>9 761 392 €</b>

En marché de partenariat, la plupart des coûts annexes aux travaux sont identiques à la maîtrise d'ouvrage publique. Les prestations de maîtrise d'œuvre sont réduites, considérant leur intégration par le partenaire privé. Elles représentent 8,5% des coûts de travaux. La maîtrise d'ouvrage étant transférée au partenaire privé, elle est supposée être intégrée dans les coûts du projet.

La constitution et la gestion d'une société dédiée engendrent des frais évalués forfaitairement à 5 k€, ainsi que 250 € par mois de conception-construction.

Considérant la taille relativement réduite du marché de partenariat, il a été envisagé que le partenaire privé ne s'adjoindrait pas les services de conseils externes (juridique, financier, technique, communication / stratégie...etc.) pour la phase d'offre et s'appuierait sur ses ressources internes. Les coûts d'offre sont donc intégrés dans le prix des travaux, comme cela est le cas en maîtrise d'ouvrage publique.

Le coût total d'investissement correspond à celui porté par le partenaire privé. Il convient d'ajouter une assistance à maîtrise d'ouvrage juridique, financière et technique pour la phase de dialogue compétitif. Cette assistance est estimée à 80 k€. Ces coûts seront réglés directement par la collectivité à un tiers et non pas au titulaire du marché.

### 6.1.3 En marché public global de performance

En valeur 2021, les estimations sont les suivantes :

<b>Total travaux</b>	<b>6 930 192 €</b>
Mobilier	280 000 €
Relevé topographique	3 000 €
Etude de sol	90 092 €
Maîtrise d'œuvre	762 321 €
OPC	103 953 €
Bureau de contrôle	110 883 €
CSPS	83 162 €
SSI	48 511 €
AMO	120 000 €
Aléas, divers, CPI / marge	346 510 €
Impact Covid-19	1 039 529 €
Assurances et garanties	124 743 €
Frais de pilotage, gestion	9 600 €
<b>Total hors terrains</b>	<b>10 052 497 €</b>

Le marché public global de performance comprend des frais de maîtrise d'œuvre qui se situent entre ceux propres à la maîtrise d'ouvrage publique et ceux du marché de partenariat. Ils correspondent à 11% des coûts de travaux dans le cas du marché public global de performance contre 12,5% en maîtrise d'ouvrage publique.

Il n'y a pas de transfert de la maîtrise d'ouvrage au titulaire du marché. 120 k€ de frais d'assistance à maîtrise d'ouvrage ont été prévus afin notamment de définir les objectifs de performance et de prévoir une phase de dialogue compétitif. Ce montant est forfaitaire, et a été établi sur la base de publications des montants de multiples marchés similaires. S'agissant des coûts d'assistance à maîtrise d'ouvrage en maîtrise d'ouvrage publique, ils ont été calculés proportionnellement aux coûts des travaux, sur la base de retour d'expérience, au taux de 2,87%, tenant compte du fait que la collectivité ne dispose pas des ressources internes nécessaires afin d'assurer ce rôle pour une construction de cette nature.

Comme pour le marché de partenariat ou la maîtrise d'ouvrage publique, les frais de constitution de l'offre du titulaire du marché sont supposés être intégrés dans les prix qu'il proposera.

Il est fort probable que le titulaire du marché ne constitue pas de société dédiée, ses frais de gestion du marché ont donc été réduits à un forfait de 3 k€ complétés par 200 € par mois de conception et de construction.

#### *6.1.4 Décomposition temporelle*

Les dépenses liées à la conception et à la construction ne sont pas réparties uniformément dans le calendrier prévu. En vue de la modélisation financière, la décomposition temporelle tient compte de dépenses trimestrielles moindres en phase de conception, ainsi que d'une progressivité des dépenses en phase de construction qui décline ensuite avant la réception des travaux.

Les dépenses de conception et de construction sont indexées trimestriellement sur une hypothèse de 2,00% par an. Ainsi, par exemple en marché de partenariat, les 9 761 392 € de conception et de construction en valeur 2021, correspondent à un montant à financer de 10 247 676 € en euros courants. Les dépenses les plus importantes ont lieu au troisième trimestre 2024, à hauteur de 1,752 millions d'euros courants.

#### *6.1.5 Aléa liée à la crise sanitaire du Covid-19*

La crise sanitaire actuelle engendre deux conséquences dont il est délicat d'anticiper l'évolution :

- Des restrictions et protocoles sanitaires impliquant une organisation des travaux différente ;
- Une perturbation des marchés au niveau mondial entraînant une augmentation brutale des coûts d'approvisionnement.

En effet, il a été constaté que les restrictions et protocoles sanitaires peuvent mobiliser des ressources complémentaires, notamment en matériel, et induire des délais de réalisation plus longs.

Depuis début 2021, on assiste à une pénurie de matières premières, et plus particulièrement du bois, de l'acier et des polymères, composantes essentielles d'un chantier de construction. Le déséquilibre entre la demande et la capacité de production mondiale est tel que le prix de ces matériaux a augmenté de façon exponentielle. Pour certaines matières les plus demandées, la FFB (Fédération Française du Bâtiment) annonce même une majoration de près de 40 % des prix de vente par rapport à 2019. Selon les importateurs, ces pénuries pourraient continuer au-delà de 2024. De nombreux chantiers sont donc retardés, et les délais des professionnels du BTP ne cessent de s'allonger.

Plus grave, pour certains matériaux commandés, les prix ne seront connus qu'à la livraison.

Dans le même temps, la majorité des fournisseurs annoncent des délais de livraison à rallonge, des ruptures de stock ou pire, sont parfois incapables de garantir le moindre délai.

Au moment de la réalisation de la présente étude, les fortes incertitudes et le manque de visibilité à court et moyen termes ne permettent pas de modifier le taux d'indexation des dépenses de construction. Il a donc été privilégié l'intégration de ces incertitudes dans le calcul de l'aléa pour l'impact du Covid-19.

Cet aléa est évalué à 15% du coût des travaux. Il comprend à la fois l'augmentation potentielle des coûts de travaux au-delà des 2,00% par an usuellement constatés sur le long terme et également les conséquences opérationnelles que peuvent impliquer les mesures sanitaires, en particulier les surcoûts d'organisation pour les entreprises réalisant les travaux.

L'aléa représente environ 1,040 million d'euros. Afin de mesurer la pertinence de cette évaluation, il a été calculé que si l'inflation des coûts de travaux se révélait être de 4,00% par an et non de 2,00% tel que défini par hypothèse, l'impact financier d'établirait alors entre 502k€ et 876k€ selon le schéma contractuel retenu.

#### *6.1.6 Frais internes de la communauté d'agglomération*

A ces coûts de conception et de construction, il convient de tenir compte des coûts additionnels qui sont, ou qui peuvent s'apparenter à des coûts internes de la collectivité locale.

Il a été mentionné précédemment, que dans le cas du marché de partenariat, l'assistance à maîtrise d'ouvrage pour le dialogue compétitif devait s'ajouter au coût global.

De même, la collectivité prévoira des indemnités aux candidats ayant remis des offres.

En maîtrise d'ouvrage publique, ces indemnités concerneront les candidats au marché de maîtrise d'œuvre. Il est pris l'hypothèse qu'il aura deux candidats évincés, qui percevront 30k€.

En marché de partenariat et en marché public global de performance, ces indemnités reviendront aux entités ayant participé au dialogue compétitif. Il est pris l'hypothèse qu'il aura quatre candidats remettant une offre initiale et trois candidats déposant une offre finale. Le candidat évincé à l'issue de l'offre initiale percevra 10 k€, et les deux candidats évincés après l'analyse des offres finales recevront 25 k€ de la collectivité.

Enfin, pour obtenir un coût complet du point de vue de la collectivité, les frais internes de personnel doivent être évalués. Il a été retenu une hypothèse de 5 jours / homme par mois à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2022, au taux journalier de 400 €, en maîtrise d'ouvrage publique.

En marché de partenariat, s'agissant d'un contrat global et la maîtrise d'ouvrage étant déléguée, la mobilisation de personnel en interne sera réduite à 3 jours par mois.

En marché public global de performance, le contrat est global mais la maîtrise d'ouvrage demeurant chez la personne publique, il est retenu l'affectation de 3,5 jours / homme par mois.

Le tableau suivant permet d'identifier le coût global d'investissement pour la collectivité, en prenant en compte les coûts internes ou assimilés.

En €, valeur 2021	MOP	MP	MPGP
Coûts de conception - construction	10 225 920 €	9 761 392 €	10 052 497 €
Assistance à maîtrise d'ouvrage	Inclus conception	80 000 €	Inclus conception
Indemnités aux candidats évincés	30 000 €	60 000 €	60 000 €
Evaluation des coûts de personnel interne	126 000 €	46 800 €	67 200 €
<b>Coût global d'investissement</b>	<b>11 245 920 €</b>	<b>10 812 192 €</b>	<b>11 043 697 €</b>

## 6.2 Coûts d'exploitation et de renouvellement

Souvent, les actifs liés à l'infrastructure ne sont pas suffisamment entretenus, car la maintenance est mal planifiée ou la maintenance prévue est retardée. Une maintenance inadéquate augmente les coûts complets sur la durée de vie, tout en réduisant les avantages offerts. Une maintenance régulière est généralement le moyen le moins coûteux de maintenir les actifs liés à l'infrastructure en état de fonctionnement, au lieu de laisser la qualité se dégrader jusqu'à ce qu'une réhabilitation importante soit nécessaire.

Par exemple, en Afrique du Sud, une analyse portant sur la maintenance des routes effectuée par l'Agence nationale des routes sud-africaine (South African National Roads Agency) indique qu'un retard de trois ans concernant l'entretien des routes entraînait des coûts équivalant à six fois les coûts initiaux d'entretien préventif. Si la maintenance des routes est retardée de cinq ans, les coûts de réhabilitation étaient 18 fois supérieurs au coût d'entretien préventif.

Les marchés de partenariat peuvent contribuer à l'amélioration de la maintenance des actifs liés à l'infrastructure en renforçant les mesures incitatives permettant d'encourager les entreprises du secteur privé et les donneurs d'ordre publics de faire de la maintenance une priorité.

Les marchés de partenariat regroupent au sein d'un seul contrat les travaux de construction ou de réhabilitation et une maintenance régulière. Ceci permet d'inciter l'entreprise privée à construire l'actif dès le départ selon des normes de qualité élevées, réduisant le besoin de maintenance (et entraînant un coût complet de possession de l'actif en question sur sa durée de vie plus faible), comme indiqué dans un rapport portant sur la performance des marchés de partenariat publié en 2009 par le National Audit Office au Royaume-Uni.

Par la suite, l'entité privée se trouve fortement motivée à entretenir l'actif comme il se doit. Si les revenus dépendent des redevances payées par les usagers, il existe pour l'exploitant une incitation à s'assurer que l'actif réponde aux critères de performance et attire les usagers. Dans le cadre d'un marché de partenariat avec des critères de performance adaptés, les revenus de l'exploitant dépendent généralement de la mise à disposition de l'actif dans le temps et de la capacité de l'exploitant à remplir des normes précises de qualité du service. Dans ce cas, la passation d'un marché de partenariat force également le maître d'ouvrage à s'engager dès le départ à dégager des fonds suffisants pour entretenir l'actif sur toute la durée du contrat. Ceci peut contribuer à surmonter la tendance à réduire les budgets de maintenance et, par là même, retarder les travaux nécessaires de maintenance et de réhabilitation.

Dans notre étude, les dépenses de maintenance courante, c'est-à-dire correspondant aux niveaux 1 à 3 de la norme technique NF X 60-010, sont évaluées à 92,5 k€ par an, en valeur 2021.

Le périmètre des prestations est identique entre les schémas juridiques. Le nettoyage des locaux, l'entretien des espaces verts, les services informatiques ou encore l'énergie et les fluides ne relèvent pas du périmètre étudié.

Une économie de -4% sur les dépenses de maintenance courante pour le marché de partenariat est calculée, afin de tenir compte du caractère global du marché et d'une période d'exploitation longue, qui incite le concepteur-constructeur à mettre en œuvre des solutions performantes, durables et économes.

L'économie se situe à -1% sur ces dépenses en marché public global de performance, considérant une durée d'exploitation significativement plus courte.

A ces dépenses de maintenance, s'ajoutent les coûts de gestion de 2 k€ par an, en valeur 2021, pour le marché de partenariat. Ces coûts pourraient s'établir à 1,2 k€ par an en marché public global de performance, en l'absence de société dédiée.

Les dépenses de maintenance courante et de gestion évoluent sur la base d'une hypothèse d'indexation de 2,00% par an.

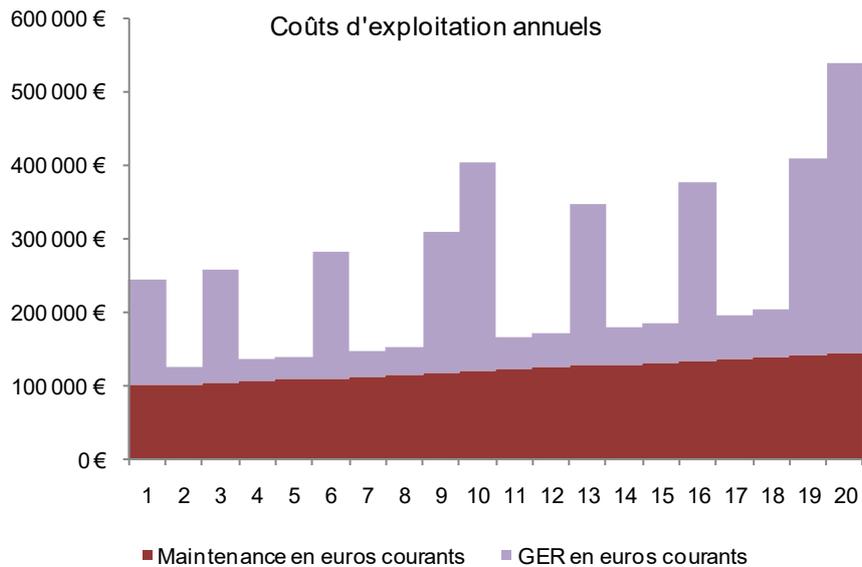
Les dépenses de gros entretien et renouvellement (GER), c'est-à-dire correspondant aux niveaux 4 et 5 de la norme technique NF X 60-010, suivent un profil partiellement cyclique.

En euros constants de 2021, ces dépenses représentent en moyenne 94,5 k€ HT par an, en maîtrise d'ouvrage publique.

Le tableau suivant permet de retrouver le montant des dépenses de renouvellement en maîtrise d'ouvrage publique par année d'exploitation, et en euros courants, sur la base d'une hypothèse d'indexation de 2,00% par an également.

Année d'exploitation	Montant de renouvellement en euros courants
1	143 673 €
2	24 122 €
3	154 550 €
4	29 037 €
5	30 958 €
6	172 085 €
7	34 996 €
8	37 118 €
9	191 187 €
10	285 871 €
11	43 916 €
12	46 333 €
13	219 315 €
14	51 408 €
15	54 069 €
16	242 582 €
17	59 652 €
18	62 578 €
19	267 876 €
20	393 827 €
	<b>2 545 152 €</b>

Ce qui graphiquement se traduit ainsi, en maîtrise d'ouvrage publique :



Comme pour la maintenance courante, une économie a été calculée sur les renouvellements en marché de partenariat, afin de tenir compte des optimisations que le caractère global et incitatif du marché peut générer. Cette économie est de -4% par rapport aux coûts évalués en maîtrise d'ouvrage publique. En marché public global de performance, l'économie se situe à -1% par rapport aux coûts de maîtrise d'ouvrage publique.

S'agissant des coûts internes de la collectivité en personnel, il a été estimé que la phase d'exploitation et de maintenance allait requérir 12 jours / homme par an en maîtrise d'ouvrage publique, 3 jours / homme par an en marché de partenariat et 8 jours / homme par an en marché public global de performance. Le coût journalier s'établissant à 400 € en valeur 2021. Les différences s'expliquent essentiellement par le fait qu'à l'exception du marché de partenariat, la collectivité locale devra mobiliser des ressources pour relancer périodiquement les marchés d'exploitation et de maintenance. Dans une moindre mesure, le caractère plus intégré du marché public global de performance permet de réduire les ressources à allouer par rapport à la maîtrise d'ouvrage publique.

## 7. Hypothèses financières

### 7.1 Coût financier en maîtrise d'ouvrage publique et en marché public global de performance

En maîtrise d'ouvrage publique et en marché public global de performance, le financement des investissements est intégralement réalisé par un emprunt de la collectivité, dont l'échéance finale correspond à celle de la période d'exploitation étudiée pour ces modes de gestion.

Aucune subvention n'a été prise en compte.

La période de travaux fait l'objet d'un début de remboursement de l'emprunt. Par contre les intérêts sont capitalisés durant cette période qui précède la réception du bâtiment.

Le profil de remboursement de l'emprunt est à échéance constante, c'est-à-dire que la somme du remboursement en capital et du montant des intérêts est identique pour chaque échéance, une fois les investissements initiaux achevés. Les échéances sont trimestrielles.

La durée de vie moyenne de la dette est de 13,64 ans en maîtrise d'ouvrage publique et de 12,83 ans en marché public global de performance. Le taux fixe, sans marge bancaire, pour une telle maturité est évalué à environ -0,09% sur les marchés financiers au 26 août 2021, en tenant compte d'un effet « *forward* »<sup>11</sup> de deux ans.

Considérant la pratique actuelle des établissements bancaires d'instaurer un plancher à 0,00% sur les taux négatifs et afin d'accroître la marge de prudence envisagée, le taux d'intérêt modélisé sera de 1,00% par an.

La marge bancaire appliquée à la personne publique pour un emprunt amortissable à cette maturité est évaluée à 200 points de base. Le taux d'intérêt applicable à l'emprunt est donc de 3,00%.

La commission d'arrangement de l'emprunt est estimée à 100 points de base. Il n'y a pas de commissions de non-utilisation.

---

<sup>11</sup> Prise en compte du fait que l'emprunt ne portera pas intérêt au taux du jour en vigueur, mais au taux d'intérêt calculé dans 2 ans pour une maturité de 12,83 ans, sur la base de la courbe des taux applicable. Sans cet effet, le taux d'intérêt serait de -0,27%, mais cela supposerait un premier tirage sur la facilité bancaire dès aujourd'hui.

## 7.2 Coût financier en marché de partenariat

En marché de partenariat, le financement des investissements est réalisé par le partenaire privé.

Il a été retenu l'hypothèse d'une structuration de type financement de projet. Cependant, considérant le montant des investissements, il n'est pas à exclure que certains candidats retiennent une structuration financière différente, et en particulier envisagent un financement direct<sup>12</sup>. L'établissement de l'évaluation préalable sur la base d'un financement de projet pour le marché de partenariat, bien que plus complexe, semble plus prudente, au regard des nombreuses contraintes qu'impliquent une telle structuration.

Il a été considéré que le financement du partenaire privé serait constitué d'un emprunt bancaire pour 91,0% du montant à financer, et de fonds propres pour le reste.

L'emprunt bancaire correspond à une cession de créance acceptée par la communauté d'agglomération. Il n'y a pas de dette projet ou de cession de créance non-acceptée.

Cette cession de créance respecte les dispositions de l'article L313-29-2 du Code monétaire et financier en ne dépassant pas 80% de la rémunération due au titre des coûts d'investissement et des coûts de financement. Dans le modèle financier établi, ce ratio s'établit à 79,93%.

Les fonds propres prennent la forme de dette subordonnée d'actionnaires pour 8,4% du montant à financer et du capital social de la société dédiée correspondant à 0,6% du montant à financer, soit un peu moins de 60 k€.

Lors de la période d'investissements initiaux, un crédit de préfinancement est mis en place afin de couvrir les dépenses sur une base trimestrielle. A la mise à disposition de l'extension du siège de la CACL, il prend la forme d'une cession de créance acceptée.

Dans les hypothèses de financement, il a été tiré profit de l'article L2232-1 du Code de la commande publique qui prévoit que « *les marchés de partenariat peuvent donner lieu à des versements à titre d'avances et d'acomptes* ». Ainsi, versées pendant la période d'investissements initiaux, ces avances sur loyer permettent de réduire le montant à financer et donc les loyers financiers ultérieurs. Sur le coût global du marché, les frais financiers sont également plus faibles. Pendant la période de conception, les avances sur loyer correspondent à 50% du montant du loyer financier de référence, 80% pour le début de la période de construction, et 100% pour l'année précédant la réception de l'ouvrage. Aucune avance sur loyer n'a lieu pour les loyers maintenance et GER.

Aucune subvention n'a été prise en compte.

Les intérêts dus pendant au titre du crédit de préfinancement, ainsi que les commissions bancaires d'arrangement et de non-utilisation ne sont pas capitalisés.

Les emplois et ressources financières pendant la phase de conception et de construction sont détaillés dans le tableau ci-après.

---

<sup>12</sup> Financement également dit « *corporate* »

#### Emplois - Ressources à la réception de l'ouvrage

Investissements	10 247 676 €	Cession de créance	8 834 044 €
Frais financiers	272 293 €	Dette subordonnée d'actionnaires	815 450 €
Commissions bancaires	231 597 €	Capital social	58 246 €
Trésorerie	110 000 €	Avances sur loyer	1 299 930 €
Taxes	146 104 €		
	<b>11 007 670 €</b>		<b>11 007 670 €</b>

Le taux d'intérêt du crédit de préfinancement est basé sur l'Euribor 3 mois. Ce dernier étant de -0,55% au 26 août 2021, il demeurerait négatif même s'il faisait l'objet d'une fixation, avec effet « *forward* »<sup>13</sup>.

La durée de vie moyenne de la cession de créance est de 11,26 ans. Le taux fixe, sans marge bancaire, pour une telle maturité est évalué à -0,05% sur les marchés financiers au 26 août 2021, en tenant compte d'un effet « *forward* »<sup>14</sup> de trois ans.

Considérant la pratique actuelle des établissements bancaires d'instaurer un plancher à 0,00% sur les taux négatifs et afin d'accroître la marge de prudence envisagée, le taux d'intérêt modélisé sera de 1,00% par an.

La commission de non-utilisation, qui s'applique sur les crédits engagés et non-utilisés jusqu'au début de la période d'amortissement de l'emprunt, concomitant à la réception de l'ouvrage, est évaluée à 75 points de base.

La commission d'arrangement, qui s'applique pour l'ensemble du financement engagé est de 1,50%.

La marge sur le crédit de préfinancement est estimée à 3,00%.

La marge sur la cession de créance acceptée est évaluée à 2,50%. Elle est moindre, du fait d'un profil de risque plus favorable pour un prêteur, issu de l'acceptation de la créance par la personne publique. Ce taux demeure néanmoins supérieur, de 50 points de base, à celui qui serait proposé à la personne publique dans le cadre d'un emprunt direct.

La dette subordonnée d'actionnaires est rémunérée à 8,00% par an. Cette dette est remboursée lorsque les excédents de trésorerie le permettent. En période de préfinancement, ou si la trésorerie de la société ne le permet pas, les intérêts sont capitalisés. Il a été retenu une hypothèse de déductibilité fiscale de 1,50% des intérêts versés.

<sup>13</sup> C'est-à-dire tenant compte du décalage entre la date de fixation et la période couverte par l'instrument de couverture du taux d'intérêt.

<sup>14</sup> Idem notes précédentes

Le capital social ne génère pas de rémunération convenue à l'avance. Sa rémunération intervient par le versement de dividendes. A des fins de modélisation, les dividendes sont tels qu'ils permettent un taux de rentabilité interne de l'ensemble des fonds propres<sup>15</sup> de 8%.

Les dividendes sont versés une fois par an, au 2<sup>ème</sup> trimestre civil.

L'hypothèse de rentabilité attendue par le titulaire privé du marché de partenariat est dans la fourchette basse de ce qui se pratique usuellement. Cependant il convient de tenir compte de plusieurs éléments qui justifient de ne pas retenir une hypothèse de rentabilité trop élevée :

- Le fait que certains acteurs pouvant intervenir sur le projet, comme la Caisse des Dépôts ou ses entités associées, sont en mesure de répondre sur la base d'une rentabilité réduite ;
- La baisse du rendement des actifs de manière générale ;
- Le fait que la taille du projet est relativement réduite, et qu'un ou plusieurs candidats, pourraient ne pas retenir une solution en financement de projet, mais un financement direct<sup>16</sup>. Dans ce cas, le taux de financement serait potentiellement inférieur au coût moyen pondéré du capital en financement de projet, y compris si celui-ci est calculé avec un taux de rentabilité moins élevé que sur certains projets nécessitant des investissements plus conséquents.

Les hypothèses retenues pour les coûts financiers du marché de partenariat sont synthétisées dans le tableau suivant :

---

<sup>15</sup> Les fonds propres correspondent au capital social et à la dette subordonnée d'actionnaires.

<sup>16</sup> Financement également dit « *corporate* »

	Crédit de préfinancement	Cession de créance acceptée	Dette subordonnée d'actionnaires	Capital social
Taux de référence	1,00%	1,00%	8,00%	Pas de taux fixe. Versement de dividendes.
Marge bancaire (incluant une éventuelle marge de swap)	3,00%	2,50%	Sans objet	
Soit taux d'intérêt appliqué	4,00%	3,50%	8,00%	
Commission d'arrangement	1,50%	Déjà prise en compte pour le crédit de préfinancement	Non appliquée	Non appliquée
Commission de non-utilisation	0,75%	Non appliquée	Non appliquée	Non appliquée

Le coût moyen pondéré du capital ressort à 3,94%, en intégrant les effets de l'impôt sur les sociétés qui s'applique aux dividendes. Il a été considéré que si le partenaire privé optait pour un financement intégralement apporté par lui-même, sans l'intervention directe d'un établissement bancaire<sup>17</sup>, le taux proposé devrait correspondre à la pondération calculée.

### 7.3 Autres hypothèses de modélisation dans le cadre d'un marché de partenariat

Il est supposé que le marché de partenariat sera porté par une société dédiée. La modélisation des loyers tient compte des contraintes propres à la comptabilité et à la fiscalité de cette entité.

Les investissements initiaux sont amortis de manière linéaire sur la durée d'exploitation. Les investissements de renouvellement sont amortis sur une durée de 5 ans. Le modèle financier vérifie que la société ne se retrouve pas sous-capitalisée plus de 3 exercices de suite.

Le résultat de la société est imposé à l'impôt sur les sociétés, au taux de 25,0%, tel que prévu à ce jour par les autorités pour les exercices de 2022 et au-delà.

### 7.4 Eligibilité au FCTVA

Actuellement, la TVA n'est pas applicable en Guyane. Cette hypothèse d'un taux de TVA nul sur l'ensemble du projet a été retenue.

<sup>17</sup> Financement dit « *corporate* »

Le mécanisme du fonds de compensation de la TVA (FCTVA) s'applique sur les investissements.

Cette hypothèse a pour origine la circulaire du 23 septembre 1994 détaillant les dispositions applicables en matière de FCTVA, qui dispose que le décret n°89-645 du 6 septembre 1989 « *exclut de l'assiette du fonds, les dépenses exonérées de la taxe sur la valeur ajoutée à l'exception de celles bénéficiant du régime spécial de TVA applicable aux départements d'outre-mer prévu aux articles 294 à 296 du code général des impôts* ».

Le taux applicable est de 16,404%. Les remboursements sont supposés intervenir un an après les dépenses, même en l'absence de TVA affectant lesdites dépenses.

En maîtrise d'ouvrage publique, ou en marché public global de performance, il a été considéré que le FCTVA s'appliquerait aux coûts de conception, de construction et aux renouvellements.

En marché de partenariat, le raisonnement est similaire, le FCTVA pourra effectuer des versements sur la base du loyer pour les renouvellements et sur la base de la part d'investissement du loyer financier, excluant donc la part de ce loyer relative aux charges financières.

## 8. Budget annuel pour la communauté d'agglomération

### 8.1 Budget annuel en maîtrise d'ouvrage publique

Considérant les hypothèses précédemment exposées, le budget annuel pour la collectivité du projet réalisé en maîtrise d'ouvrage publique serait le suivant :

Année	Investissements	Maintenance-exploitation	GER	Charges financières
2023	477 698 €	0 €	0 €	117 423 €
2024	1 564 996 €	0 €	0 €	29 989 €
2025	3 959 225 €	0 €	0 €	100 230 €
2026	4 367 644 €	0 €	0 €	227 578 €
2027	680 767 €	77 743 €	111 557 €	309 768 €
2028	0 €	105 475 €	56 287 €	303 047 €
2029	0 €	107 585 €	126 314 €	290 876 €
2030	0 €	109 737 €	62 947 €	278 340 €
2031	0 €	111 931 €	31 629 €	265 428 €
2032	0 €	114 176 €	141 725 €	252 128 €
2033	0 €	116 460 €	72 162 €	238 430 €
2034	0 €	118 789 €	37 972 €	224 320 €
2035	0 €	121 165 €	158 169 €	209 788 €
2036	0 €	123 595 €	271 986 €	194 819 €
2037	0 €	126 067 €	108 840 €	179 401 €
2038	0 €	128 588 €	47 463 €	163 521 €
2039	0 €	131 160 €	182 431 €	147 164 €
2040	0 €	133 790 €	97 263 €	130 317 €
2041	0 €	136 466 €	55 432 €	112 964 €
2042	0 €	139 195 €	202 533 €	95 091 €
2043	0 €	141 979 €	109 749 €	76 681 €
2044	0 €	144 827 €	64 199 €	57 720 €
2045	0 €	147 723 €	224 414 €	38 189 €
2046	0 €	150 678 €	375 914 €	18 072 €
2047	0 €	38 137 €	102 969 €	1 305 €
2048	0 €	0 €	0 €	0 €
	<b>11 050 330 €</b>	<b>2 525 264 €</b>	<b>2 641 956 €</b>	<b>4 062 590 €</b>

Année	Récupération FCTVA	Coûts internes ou assimilés	Impact budgétaire total
2023	0 €	80 778 €	675 899 €
2024	-78 362 €	25 281 €	1 541 905 €
2025	-256 722 €	25 787 €	3 828 520 €
2026	-649 471 €	26 302 €	3 972 053 €
2027	-716 468 €	10 692 €	474 058 €
2028	-129 973 €	5 473 €	340 310 €
2029	-9 233 €	5 583 €	521 125 €
2030	-20 721 €	5 694 €	435 997 €
2031	-10 326 €	5 808 €	404 471 €
2032	-5 188 €	5 925 €	508 766 €
2033	-23 249 €	6 043 €	409 846 €
2034	-11 837 €	6 164 €	375 408 €
2035	-6 229 €	6 287 €	489 180 €
2036	-25 946 €	6 414 €	570 867 €
2037	-44 617 €	6 542 €	376 233 €
2038	-17 854 €	6 673 €	328 391 €
2039	-7 786 €	6 806 €	459 775 €
2040	-29 926 €	6 943 €	338 387 €
2041	-15 955 €	7 081 €	295 989 €
2042	-9 093 €	7 223 €	434 949 €
2043	-33 224 €	7 368 €	302 554 €
2044	-18 003 €	7 515 €	256 257 €
2045	-10 531 €	7 666 €	407 461 €
2046	-36 813 €	7 819 €	515 669 €
2047	-61 665 €	1 979 €	82 725 €
2048	-16 891 €	0 €	-16 891 €
	<b>-2 246 083 €</b>	<b>295 847 €</b>	<b>18 329 904 €</b>

## 8.2 Budget annuel en marché de partenariat

Considérant les hypothèses précédemment exposées, les loyers annuels du marché de partenariat ont été évalués comme suit :

	Loyer annuel (valeur 2021)
Loyer financier	702 665 €
Loyer maintenance-exploitation	91 477 €
Loyer GER	93 596 €
<b>Total</b>	<b>887 737 €</b>

En intégrant les hypothèses d'indexation, ces loyers seraient les suivants :

Année	Loyer financier (part capital)	Loyer financier (part intérêt)	Loyer maintenance- exploitation	Loyer GER	Loyer total
2023	456 732 €	0 €	0 €	0 €	456 732 €
2024	667 531 €	0 €	0 €	0 €	667 531 €
2025	408 942 €	293 723 €	73 167 €	74 862 €	850 694 €
2026	320 546 €	382 119 €	99 507 €	101 813 €	903 985 €
2027	352 206 €	350 459 €	101 498 €	103 849 €	908 011 €
2028	410 146 €	292 519 €	103 533 €	105 932 €	912 129 €
2029	470 068 €	232 596 €	105 604 €	108 050 €	916 319 €
2030	398 471 €	304 193 €	107 716 €	110 211 €	920 592 €
2031	462 993 €	239 672 €	109 870 €	112 416 €	924 950 €
2032	527 705 €	174 960 €	112 074 €	114 670 €	929 408 €
2033	443 466 €	259 199 €	114 315 €	116 964 €	933 943 €
2034	422 098 €	280 567 €	116 601 €	119 303 €	938 569 €
2035	448 211 €	254 453 €	118 933 €	121 689 €	943 287 €
2036	600 529 €	102 136 €	121 319 €	124 129 €	948 113 €
2037	507 630 €	195 035 €	123 745 €	126 612 €	953 022 €
2038	601 184 €	101 480 €	126 220 €	129 144 €	958 029 €
2039	516 483 €	186 181 €	128 744 €	131 727 €	963 136 €
2040	518 866 €	183 799 €	131 326 €	134 369 €	968 360 €
2041	537 026 €	165 638 €	133 953 €	137 056 €	973 674 €
2042	555 822 €	146 842 €	136 632 €	139 797 €	979 094 €
2043	575 276 €	127 389 €	139 365 €	142 593 €	984 623 €
2044	595 411 €	107 254 €	142 160 €	145 453 €	990 277 €
2045	210 327 €	-34 661 €	36 251 €	37 091 €	249 007 €
2046	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €
	<b>11 007 670 €</b>	<b>4 345 552 €</b>	<b>2 382 532 €</b>	<b>2 437 730 €</b>	<b>20 173 484 €</b>

En intégrant les récupérations au titre du FCTVA et les coûts internes de la CACL, le budget annuel pour la collectivité du projet réalisé en marché de partenariat serait le suivant :

Année	Récupération FCTVA	Coûts internes ou assimilés	Impact budgétaire total
2023	0 €	173 141 €	629 873 €
2024	-74 922 €	15 169 €	607 778 €
2025	-109 502 €	4 809 €	746 001 €
2026	-79 363 €	1 315 €	825 937 €
2027	-69 284 €	1 341 €	840 069 €
2028	-74 811 €	1 368 €	838 686 €
2029	-84 657 €	1 396 €	833 057 €
2030	-94 835 €	1 424 €	827 181 €
2031	-83 444 €	1 452 €	842 958 €
2032	-94 390 €	1 481 €	836 500 €
2033	-105 375 €	1 511 €	830 079 €
2034	-91 933 €	1 541 €	848 177 €
2035	-88 811 €	1 572 €	856 047 €
2036	-93 486 €	1 603 €	856 230 €
2037	-118 873 €	1 635 €	835 784 €
2038	-104 041 €	1 668 €	855 656 €
2039	-119 803 €	1 702 €	845 034 €
2040	-106 332 €	1 736 €	863 763 €
2041	-107 157 €	1 770 €	868 287 €
2042	-110 577 €	1 806 €	870 323 €
2043	-114 109 €	1 842 €	872 355 €
2044	-117 759 €	1 879 €	874 397 €
2045	-121 531 €	476 €	127 952 €
2046	-40 586 €	0 €	-40 586 €
	<b>-2 205 583 €</b>	<b>223 636 €</b>	<b>18 191 537 €</b>

### 8.3 Budget annuel en marché public global de performance

Considérant les hypothèses précédemment exposées, le budget annuel pour la collectivité du projet réalisé en marché public global de performance serait le suivant :

Année	Investissements	Maintenance-exploitation	GER	Charges financières
2023	1 562 034 €	0 €	0 €	126 679 €
2024	4 451 636 €	0 €	0 €	91 600 €
2025	4 639 809 €	0 €	0 €	233 944 €
2026	0 €	101 662 €	144 010 €	303 494 €
2027	0 €	103 696 €	24 179 €	291 913 €
2028	0 €	105 775 €	154 922 €	279 983 €
2029	0 €	107 891 €	29 107 €	267 696 €
2030	0 €	110 049 €	31 032 €	255 041 €
2031	0 €	112 250 €	172 499 €	242 006 €
2032	0 €	114 501 €	35 082 €	228 579 €
2033	0 €	116 791 €	37 209 €	214 750 €
2034	0 €	119 127 €	191 657 €	200 506 €
2035	0 €	121 509 €	286 574 €	185 835 €
2036	0 €	123 946 €	44 027 €	170 723 €
2037	0 €	126 425 €	46 450 €	155 159 €
2038	0 €	128 953 €	219 866 €	139 127 €
2039	0 €	131 533 €	51 537 €	122 614 €
2040	0 €	134 170 €	54 208 €	105 606 €
2041	0 €	136 854 €	243 205 €	88 088 €
2042	0 €	139 591 €	59 805 €	70 044 €
2043	0 €	142 383 €	62 739 €	51 459 €
2044	0 €	145 238 €	268 579 €	32 316 €
2045	0 €	148 143 €	394 860 €	12 599 €
2046	0 €	0 €	0 €	0 €
	<b>10 653 479 €</b>	<b>2 470 486 €</b>	<b>2 551 547 €</b>	<b>3 869 760 €</b>

Année	Récupération FCTVA	Coûts internes ou assimilés	Impact budgétaire total
2023	0 €	96 479 €	1 785 191 €
2024	-256 236 €	17 697 €	4 304 697 €
2025	-730 246 €	18 051 €	4 161 557 €
2026	-761 114 €	3 507 €	-208 440 €
2027	-23 623 €	3 577 €	399 741 €
2028	-3 966 €	3 649 €	540 363 €
2029	-25 413 €	3 722 €	383 003 €
2030	-4 775 €	3 796 €	395 143 €
2031	-5 091 €	3 872 €	525 536 €
2032	-28 297 €	3 950 €	353 815 €
2033	-5 755 €	4 029 €	367 024 €
2034	-6 104 €	4 109 €	509 296 €
2035	-31 439 €	4 192 €	566 670 €
2036	-47 010 €	4 276 €	295 962 €
2037	-7 222 €	4 361 €	325 173 €
2038	-7 620 €	4 448 €	484 775 €
2039	-36 067 €	4 537 €	274 154 €
2040	-8 454 €	4 628 €	290 159 €
2041	-8 892 €	4 721 €	463 976 €
2042	-39 895 €	4 815 €	234 360 €
2043	-9 810 €	4 912 €	251 681 €
2044	-10 292 €	5 010 €	440 852 €
2045	-44 058 €	5 110 €	516 654 €
2046	-64 773 €	0 €	-64 773 €
	<b>-2 166 152 €</b>	<b>217 450 €</b>	<b>17 596 569 €</b>

#### 8.4 Comparaison du coût global

En euros courants, et en intégrant les coûts internes de la collectivité ainsi que les récupérations au titre du FCTVA, le coût global selon le schéma juridique retenu est le suivant :

En euros courants	MOP	MP	MPGP
Coût global	18 329 904 €	18 191 537 €	17 596 569 €

Le marché public global de performance apparaît comme la solution la moins onéreuse, la maîtrise d'ouvrage publique étant plus coûteuse de 4,2% et le marché de partenariat de 3,4%. Ce résultat s'explique notamment par des coûts de financement plus importants pour le titulaire d'un marché de partenariat.

Toutefois, il convient de tenir compte de deux éléments que sont :

- la valeur du temps, les dépenses n'ayant pas lieu selon le même calendrier. Un euro dépensé en 2023 n'a pas le même impact pour la collectivité qu'un euro dépensé dans 20 ans ;
- la valorisation des risques qu'implique chaque mode de réalisation du projet.

## 9. Calcul de la VAN avant prise en compte des risques

### 9.1 Valeur actuelle nette

La valeur actuelle nette (VAN) permet de tenir compte de la valeur de temps dans les échéanciers de dépenses des différents schémas juridiques.

Le taux d'actualisation de la personne publique est évalué à 2,00% par an, qui correspond au coût de financement actuel de la collectivité.

Le modèle financier permettant le calcul des valeurs actuelles nettes est établi sur une base trimestrielle. La date de départ de calcul de la valeur actuelle nette est la date de livraison de l'ouvrage, afin de neutraliser le désavantage qui pourrait apparaître pour un mode de réalisation permettant une réception plus rapide.

Enfin, pour la maîtrise d'ouvrage publique et le marché public global de performance, il est tenu compte de l'emprunt dans la date des décaissements. Ainsi, ce n'est pas la date d'inscription budgétaire de l'investissement initial qui est retenue, mais la date du remboursement en capital de l'emprunt ayant permis le financement de cet investissement initial.

En intégrant la valeur du temps, la solution juridique la moins onéreuse demeure le marché public global de performance.

	MOP	MP	MPGP
Coût global (en euros courants)	18 329 904 €	18 191 537 €	17 596 569 €
<b>VAN (sans risques)</b>	<b>13 967 199 €</b>	<b>14 296 234 €</b>	<b>13 376 699 €</b>
Ecart de VAN par rapport au MPGP	4,4%	6,9%	

### 9.2 Calcul des avantages socio-économiques

Il n'est pas démontré qu'une mise en service plus rapide de quelques mois de l'extension du siège de la CACL apportera un avantage chiffrable. Les avantages socio-économiques n'ont donc pas été valorisés. Cette approche prudente favorise la maîtrise d'ouvrage publique, et dans une moindre mesure le marché public global de performance, car les délais de conception et de construction sont plus longs que pour le marché de partenariat.

## 10. Valorisation des risques

### 10.1 Méthode de valorisation des risques

L'analyse des risques s'appuie sur les pratiques usuelles en la matière, et en particulier sur les préconisations et le modèle de risques développé par la Mission d'Appui au Partenariat Public Privé devenue depuis FinInfra.

Chaque risque identifié comprend :

- Une probabilité d'occurrence ;
- Un impact financier s'il se matérialise.

La valorisation des risques répond à des lois statistiques. La méthode de valorisation est la méthode de Monte-Carlo. Cette méthode se fonde sur un tirage d'occurrences aléatoires. Pour la présente évaluation préalable, 5 000 cas ont été calculés de manière aléatoire.

La valeur à risque (VaR x%) doit être considérée comme l'indice de référence pour comparer les schémas juridiques. Le niveau de confiance de 85% a été retenu, ce qui est un niveau courant pour ce type de projet. La VaR 85% signifie que 85% des scénarii auront une VAN inférieure ou égale à celle correspondant à la VaR 85%.

La valeur moyenne à risque sera également calculée. Mais elle est moins pertinente. Elle correspond à la VAN ayant autant de scénarii inférieurs et de scénarii supérieurs à cette valeur.

Les schémas juridiques prévoient différentes formes de partage des risques. Le transfert potentiel au titulaire privé du marché d'un risque est intégré dans les paramètres statistiques retenus.

### 10.2 Identifications des risques

Les risques sont généralement classés en trois catégories :

- Les risques liés à la phase de conception et de construction de l'ouvrage ;
- Les risques liés à l'exploitation de cet ouvrage au travers de la maintenance courante ;
- Les risques liés aux renouvellements de l'ouvrage.

#### *10.2.1 Risques de conception et de construction*

Le premier risque durant cette phase est le risque d'étude, lié à une mauvaise connaissance du site, du terrain ou du contexte ayant conduit à un sous-dimensionnement des coûts prévisionnels.

Le risque de maintien d'activité correspond au site et à son occupation.

Le risque de défaillance est lié à la défaillance d'un prestataire en cours de conception ou de réalisation.

Le risque de modification est issu d'une demande de modification par le donneur d'ordre en cours de réalisation.

#### *10.2.2 Risques d'exploitation*

Le risque d'interface apparaît pour la mauvaise interface entre les différentes entreprises intervenant sur le projet.

Le risque d'évolutions correspond à des prestations demandées par la personne publique.

Le risque de performances désigne l'incapacité des entreprises à atteindre les performances attendues.

#### *10.2.3 Risques de renouvellement*

Pour les risques de renouvellement, on retrouve des risques comparables à l'exploitation, à savoir le risque d'interface et le risque de performances.

#### *10.2.4 Autres risques*

Il n'a pas été identifié d'autres risques ou de risques nécessitant une différenciation, en particulier de risques propres à la zone géographique étudiée. Les risques naturels, géologiques, mais également les risques de défaillance d'entreprises sont comparables à ceux généralement étudiés sur le territoire métropolitain.

### 10.3 Evaluation des risques

Les retours d'expérience en maîtrise d'ouvrage publique et en marché de partenariat ont permis de définir les paramètres des lois statistiques caractérisant les différents risques identifiés.

Le marché public global de performance étant une solution juridique plus récente, il n'existe pas encore de paramètres communément admis.

Il a été tenu compte des caractéristiques propres au marché public global de performance, en particulier les incitations à la performance et la répartition des risques entre personne publique et titulaire privé.

Ainsi, le profil de risque correspond pour partie à celui du marché de partenariat en phase de conception-construction, considérant le caractère global du marché public global de performance, alors qu'au-delà de ce marché, les prestations d'exploitation et de renouvellement seront gérées par l'intermédiaire de marchés publics classiques, donc avec des paramètres de risques comparables à la maîtrise d'ouvrage publique.

Les caractéristiques des différents risques identifiés, selon le mode de réalisation, figurent dans les tableaux ci-après.

Risque	Probabilité d'occurrence			Loi statistique
	MOP	MP	MPGP	
<i>Conception-construction</i>				
Etudes	1%	1%	1%	Normale
Maintien d'activité	2%	1%	1%	Log normale
Défaillance	3%	3%	3%	Normale
Modification	90%	10%	60%	Exponentielle
<i>Exploitation</i>				
Interface	95%	95%	95%	Exponentielle
Evolutions	1%	1%	1%	Log normale
Performances	95%	95%	95%	Exponentielle
<i>Renouvellement</i>				
Interface	10%	10%	10%	Normale
Performances	10%	10%	10%	Exponentielle

Risque	Premier paramètre (espérance ou facteur d'échelle)			Deuxième paramètre éventuel (écart-type)		
	MOP	MP	MPGP	MOP	MP	MPGP
<i>Conception-construction</i>						
Etudes	15,3%	9,4%	9,4%	3,1%	2,0%	2,0%
Maintien d'activité	-310,1%	-375,1%	-375,1%	11,2%	15,3%	15,3%
Défaillance	13,0%	10,2%	10,2%	1,6%	2,7%	2,7%
Modification	909,1%	2500%	1000%			
<i>Exploitation</i>						
Interface	1250%	10000%	2000%			
Evolutions	-263,1%	-465,5%	-263,1%	17,3%	32,3%	17,3%
Performances	1052,6%	4000%	1052,6%			
<i>Renouvellement</i>						
Interface	15,3%	10,3%	15,3%	3,1%	2,5%	3,1%
Performances	333,3%	400%	333,3%			

#### 10.4 Appréciation des risques

Les tableaux précédents indiquent les paramètres statistiques retenus pour la valorisation des risques. Si la probabilité d'occurrence est une donnée qui permet d'apprécier aisément la matérialisation potentielle d'un risque, son impact est plus difficilement lisible.

Le tableau suivant, basé sur 5000 tirages aléatoires, permet de mesurer en valeur relative le surcoût moyen d'un risque donné. Cette information est complétée de la valeur pour laquelle l'impact est inférieur dans 85% des cas, afin d'apprécier la dérive potentielle des coûts que peut induire la matérialisation d'un risque.

Risque	MOP		MP		MPGP	
	Moyenne	<85% des cas	Moyenne	<85% des cas	Moyenne	<85% des cas
<i>Conception-construction</i>						
Etudes	15,3%	18,5%	9,4%	11,5%	9,4%	11,4%
Maintien d'activité	4,5%	5,1%	2,4%	2,7%	2,4%	2,7%
Défaillance	13,0%	14,7%	10,2%	13,0%	10,2%	13,1%
Modification	11,0%	20,9%	4,0%	7,6%	10,3%	19,4%
<i>Exploitation</i>						
Interface	8,0%	15,2%	1,0%	1,9%	5,1%	9,5%
Evolutions	7,3%	8,7%	1,5%	2,0%	7,3%	8,7%
Performances	9,4%	18,0%	2,5%	4,7%	9,5%	18,3%
<i>Renouvellement</i>						
Interface	15,3%	18,5%	10,3%	12,9%	15,3%	18,6%
Performances	30,0%	56,0%	24,8%	48,3%	30,2%	56,8%

Selon le type de risque, le surcoût s'appliquera aux coûts de conception-construction, aux coûts d'exploitation ou aux coûts de renouvellement.

Afin de compléter ces données, la valeur relative de l'impact moyen a été mise en relation avec la probabilité d'occurrence, et aux coûts auxquels ils s'appliquent. Les résultats apparaissent dans le tableau ci-après, et sont calculés en valeur actuelle nette. Les risques ont été classés en quatre catégories, selon la répartition suivante :

Impact VAN	
	> 200 k€
	Compris entre 100 et 200 k€
	Compris entre 20 et 100 k€
	< 20 k€

Risque	MOP	MP	MPGP
<i>Conception-construction</i>			
Etudes	15 269 €	10 163 €	8 970 €
Maintien d'activité	9 075 €	2 574 €	2 272 €
Défaillance	38 991 €	33 219 €	29 379 €
Modification	994 351 €	42 987 €	591 421 €
<i>Exploitation</i>			
Interface	147 180 €	17 037 €	90 741 €
Evolutions	1 408 €	263 €	1 380 €
Performances	171 241 €	42 052 €	169 255 €
<i>Renouvellement</i>			
Interface	29 449 €	18 313 €	28 867 €
Performances	57 792 €	43 970 €	56 891 €

## 10.5 Résultats de la valorisation des risques

Conformément à la méthode précédemment exposée, 5000 tirages aléatoires ont été effectués pour chaque schéma juridique étudié. Les surcoûts étant valorisés, il est alors possible de recalculer la VAN. Le tableau suivant permet de retrouver les principaux résultats de ces simulations.

	MOP	MP	MPGP
Nombre de cas aléatoires calculés	5000	5000	5000
VAN sans risques	13 967 199 €	14 296 234 €	13 376 699 €
VAN maximale	26 608 585 €	17 589 347 €	21 670 633 €
Valeur moyenne à risque	15 426 005 €	14 505 244 €	14 349 390 €
<b>VaR 85%</b>	<b>16 563 256 €</b>	<b>14 635 439 €</b>	<b>15 229 970 €</b>
<i>Ecart par rapport à la VaR 85% la plus faible</i>	13,2%		4,1%

La valeur moyenne à risques est légèrement plus favorable pour le marché public global de performance. Toutefois, la valeur moyenne à risque n'est pas la plus pertinente pour procéder à la comparaison, ce critère pouvant induire la personne publique en erreur, lorsque son aversion au risque est importante. La VaR à 85% est donc préférable.

La VaR 85% correspond à la VAN pour laquelle 85% des simulations sont inférieures à cette valeur. Ainsi, en intégrant la valorisation des risques, le marché de partenariat apparaît comme un mode de réalisation économiquement préférable. La VaR 85% du marché public global de performance est supérieure de 4,1% alors que celle de la maîtrise d'ouvrage publique l'est de 13,2%.

## 11. Sensibilités

Les tests de sensibilités permettent d'évaluer l'impact sur la VAN d'une variation des coûts de conception-construction, de maintenance, de renouvellement ou encore de financement.

Ainsi, dans le tableau ci-dessous, on observe qu'une augmentation de 10% des coûts de conception-construction en maîtrise d'ouvrage publique engendrera une augmentation de la VAN de 7,16%.

La VAN est plus sensible aux variations des coûts de conception-construction qu'aux coûts de maintenance ou de renouvellement, de par la prépondérance de cette phase initiale dans les coûts du projet.

Les sensibilités sont relativement similaires entre les modes de réalisation.

	MOP		MP		MPGP	
	VAN	Variation	VAN	Variation	VAN	Variation
Coûts de conception-construction						
-20%	11 966 976 €	-14,32%	12 174 167 €	-14,84%	11 460 763 €	-14,32%
-10%	12 967 087 €	-7,16%	13 232 090 €	-7,44%	12 418 731 €	-7,16%
Cas de base	13 967 199 €		14 296 234 €		13 376 699 €	
+10%	14 967 310 €	7,16%	15 382 773 €	7,60%	14 334 667 €	7,16%
+20%	15 967 422 €	14,32%	16 457 855 €	15,12%	15 292 634 €	14,32%

	MOP		MP		MPGP	
	VAN	Variation	VAN	Variation	VAN	Variation
Coûts de maintenance						
-20%	13 582 251 €	-2,76%	13 941 037 €	-2,48%	13 000 069 €	-2,82%
-10%	13 774 725 €	-1,38%	14 118 635 €	-1,24%	13 188 384 €	-1,41%
Cas de base	13 967 199 €		14 296 234 €		13 376 699 €	
+10%	14 159 673 €	1,38%	14 473 833 €	1,24%	13 565 014 €	1,41%
+20%	14 352 147 €	2,76%	14 651 432 €	2,48%	13 753 328 €	2,82%

	MOP		MP		MPGP	
	VAN	Variation	VAN	Variation	VAN	Variation
Coûts de renouvellement						
-20%	13 637 032 €	-2,36%	14 011 495 €	-1,99%	13 057 804 €	-2,38%
-10%	13 802 115 €	-1,18%	14 142 207 €	-1,08%	13 217 251 €	-1,19%
Cas de base	13 967 199 €		14 296 234 €		13 376 699 €	
+10%	14 132 282 €	1,18%	14 457 125 €	1,13%	13 536 146 €	1,19%
+20%	14 297 366 €	2,36%	14 630 012 €	2,33%	13 695 594 €	2,38%

	MOP		MP		MPGP	
	VAN	Variation	VAN	Variation	VAN	Variation
Coûts de financement bancaire						
-100 points de base	12 879 939 €	-7,78%	13 458 539 €	-5,86%	12 346 350 €	-7,70%
-50 points de base	13 416 835 €	-3,94%	13 871 998 €	-2,97%	12 855 223 €	-3,90%
Cas de base	13 967 199 €		14 296 234 €		13 376 699 €	
+50 points de base	14 530 669 €	4,03%	14 785 417 €	3,42%	13 910 444 €	3,99%
+100 points de base	15 106 862 €	8,16%	15 277 771 €	6,87%	14 456 104 €	8,07%

## 12. Tests de basculement

La valeur de basculement après prise en compte des risques est la valeur que doit atteindre une hypothèse pour que la VaR 85% soit identique. En dessous de cette valeur, le mode de réalisation étudiée devient plus performant.

Les comparaisons ont été effectuées sur la base du mode de réalisation qui est le plus avantageux économiquement, à savoir le marché de partenariat.

Dans le tableau de synthèse des résultats ci-dessous, il est possible d'observer par exemple que le montage en marché public global de performance deviendrait plus avantageux si ses coûts de conception et de construction étaient inférieurs de -5,5% par rapport à ceux du marché de partenariat.

	MOP	MPGP
Coûts de conception-construction	-16,3%	-5,5%
Coûts de maintenance	-84,5%	-27,7%
Coûts de renouvellements	-98,5%	-32,7%
Coûts de financement bancaire	-100 pbs	-51 pbs

Il ressort de cette analyse que pour les coûts de conception-construction et pour les conditions de financement, le marché public global de performance est relativement proche du marché de partenariat, et que des variations assez faibles de ces hypothèses peuvent faire basculer l'avantage économique en faveur du marché public global de performance. Les écarts sont plus importants s'agissant des coûts de maintenance et de renouvellement ou lorsque la comparaison s'effectue avec la maîtrise d'ouvrage publique.

### **13. Conclusion**

En intégrant la valorisation des risques, le marché de partenariat apparaît comme un mode de réalisation économiquement préférable.

Le marché de partenariat protège donc la communauté d'agglomération contre les scénarii dégradés de risques. Cela est la conséquence d'un transfert de certains risques vers le titulaire privé du marché.

Toutefois, il convient de mentionner que les écarts, en particulier avec le marché public global de performance sont relativement faibles. S'il était possible d'observer une baisse des coûts de conception et de construction ou des conditions de financement bancaire pour ce dernier mode de réalisation, alors la question de le privilégier pourrait se poser. D'autant qu'avant la prise en compte des risques, le marché public global de performance présente un coût global actualisé plus favorable que les autres schémas juridiques.

Il a été déterminé qu'une durée d'exploitation de 20 ans semblait opportune.

Les délais de réalisation, la dérive potentielle des coûts, le niveau de performance attendu de l'ouvrage, un maintien dans la durée, ainsi qu'une qualité de ces prestations pour la communauté d'agglomération doivent également être pris en compte, et favorisent la solution du marché de partenariat.

**Annexes :**

1. Planning prévisionnel « loi MOP »
2. Planning prévisionnel MPGP
3. Planning prévisionnel Marché de partenariat

## **ANNEXE 1 : Planning prévisionnel « loi MOP »**



## **ANNEXE 2 : Planning prévisionnel MPGP**



**ANNEXE 3 : Planning prévisionnel Marché de  
partenariat**

