

**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

fin infra
MISSION D'APPUI AU FINANCEMENT
DES INFRASTRUCTURES

Paris, le 31 août 2023

Avis n°2023-04 relatif à la réalisation d'un nouveau bâtiment pour le Pôle technique de Cap Excellence

Préambule : Cet avis porte sur le rapport d'évaluation préalable du mode de réalisation du projet de réalisation d'un nouveau bâtiment pour le Pôle technique de CAP EXCELLENCE. Il est rendu en application de l'article L.2212-2 du code de la commande publique.

1. Présentation générale du Projet

Le porteur de projet est la Communauté d'agglomération Cap Excellence (ci-après « CAP EXCELLENCE »), dont le territoire couvre les communes de Pointe-à-Pitre, Les Abymes et Baie-Mahault.

Le projet consiste en la construction d'un bâtiment tertiaire d'environ 2200 m² afin d'accueillir entre 100 à 120 agents du Pôle technique et de la Direction Générale Adjointe Renouvellement Urbain (DGRARU) de CAP EXCELLENCE. Ce projet doit ainsi permettre d'améliorer le confort de travail des agents, de favoriser la transversalité des modes de travail de ces derniers et d'améliorer les conditions d'accueil du public.

CAP EXCELLENCE envisage de conclure un marché de partenariat pour la réalisation du projet par lequel elle confierait une prestation portant sur la conception, la construction, le financement, l'entretien et la gestion du nouveau bâtiment, y compris la fourniture des fluides et l'entretien courant.

Il est rappelé en préambule que FIN INFRA ne se prononce ni sur l'opportunité, ni sur les caractéristiques du projet (surfaces, nombre de logements ou de places de restauration). FIN INFRA prend note des périmètres envisagés pour le marché de partenariat.

FIN INFRA regrette que les objectifs et contraintes de CAP EXCELLENCE pour la réalisation du Projet ne soient pas davantage développés. Ces éléments sont, en effet, importants pour conduire l'analyse comparative des montages et mettre en regard les avantages et inconvénients de chacun des montages avec les attentes de CAP EXCELLENCE.

2. Analyse comparative des modes de réalisation

2.1. L'analyse juridique

2.1.1. Conditions de seuil

L'article L. 2211-5 du Code de la commande publique dispose que « Les acheteurs ne peuvent recourir au marché de partenariat que si la valeur de ce marché est supérieure aux seuils fixés par voie réglementaire (...) ».

L'article R. 2211-1 du Code de la commande publique fixe ce seuil à 10 millions d'euros pour les marchés qui portent sur la réalisation d'un ouvrage et qui comprennent des prestations d'entretien et de maintenance.

Le respect de ce seuil est examiné, conformément aux dispositions de l'article R. 2211-2 du même Code au regard de la valeur du marché de partenariat, qui comprend la rémunération du titulaire versée par l'acheteur, le cas échéant, les revenus issus de l'exercice d'activités annexes ou de la valorisation du

transfert de la maîtrise d'ouvrage, (iii) il optimise l'entretien-maintenance du bâtiment en associant conception/construction et entretien-maintenance, mais aussi en offrant une continuité dans la prestation d'entretien-maintenance sur la durée, (iv) par la présence d'un financement privé, il maximise l'incitation au respect des délais et (v) du paiement différé qui correspond davantage aux contraintes budgétaires de CAP EXCELLENCE.

CAP EXCELLENCE a effectué une analyse assez complète des deux montages retenus.

L'analyse qualitative, que FIN INFRA partage globalement, fait ressortir un bilan favorable au marché de partenariat, au regard de la facilitation du suivi du projet du fait de la globalisation des prestations, de la possibilité de transférer davantage de risques, de l'optimisation de l'entretien-maintenance et de l'incitation à respecter les délais.

Si CAP EXCELLENCE a mis en avant l'avantage que constitue le paiement différé s'agissant du marché de partenariat, cet argument n'est pas le seul sur lequel se fonde l'analyse qualitative, ce qui est conforme au Code de la commande publique.

FIN INFRA attire toutefois l'attention de CAP EXCELLENCE sur la complexité du montage en marché de partenariat, du fait du montage avec financement privé, qui nécessite qu'elle soit dotée des moyens humains suffisants, sur la longue durée pour négocier et suivre l'exécution du contrat, mais aussi de conseils spécialisés dans ce type de montage.

2.3. L'analyse comparative des coûts

Sauf mention contraire, les coûts sont présentés en montant HT constant.

2.3.1. Hypothèses de calendrier

La durée de la phase de construction en MP et en MOP est estimée à 2 ans (2024-2025) dans le modèle financier. La durée de la phase d'exploitation en MP est fixée à 25 ans (2026-2050). Cette même durée est prise en compte en MOP pour le calcul des charges d'exploitation.

FIN INFRA prend note des hypothèses de durée du contrat envisagées dans les différents montages. L'hypothèse retenue d'une durée de construction constante est néanmoins contradictoire avec l'analyse qualitative réalisée selon laquelle le MP permet d'optimiser la durée de la phase de construction et donc d'accélérer la livraison de l'ouvrage.

Par ailleurs, CAP EXCELLENCE n'a pas procédé à la comparaison des durées de procédures.

2.3.2. Hypothèses de coûts en phase de réalisation

Les coûts de construction sont estimés en par CAP EXCELLENCE en MOP à 11 169 K€ dont 231 K€ correspondant à l'installation des panneaux solaires. Ces coûts sont 5% inférieur en MP compte tenu de l'optimisation attendue associé à la globalisation des prestations (meilleure organisation des travaux, réduction des coûts d'interface). Ils incluent une provision pour révision et actualisation sur la durée de la phase de conception / construction pour un montant de 970 K€. S'ajoute à cette provision une indexation des coûts calculée sur une hypothèse d'inflation de 2,40% en 2024 et de 1,90% en 2025 alignée sur les prévisions de la banque de France et représentant un montant de 377 K€.

FIN INFRA prend note que CAP EXCELLENCE attend de la part des candidats au MP des optimisations de coût d'investissement estimées à 5%, cette hypothèse ne faisant l'objet que d'une justification théorique, sans retour d'expérience issu d'exemples de projets, par exemple conduits par CAP EXCELLENCE ou les collectivités qui en sont membres.

En sus des coûts détaillés ci-dessus, CAP EXCELLENCE a pris en compte des coûts associés à la société de projet pour 310 K€ correspondant à des coûts de constitution et à des coûts de gestion en phase de construction. Un compte de réserve du service de la dette a également été provisionné à hauteur d'environ 450 K€ correspondant au service de la dette majoré de la TVA. Ces coûts sont intégrés au montant à financer.

FIN INFRA rappelle que la règle de détermination de la part des instruments de dette pouvant faire l'objet d'une cession de créance est assise sur le montant des loyers et non sur le montant à financer. En l'absence de subventions ou d'avances sur loyer versées en phase de construction cela ne devrait néanmoins pas avoir un impact significatif sur le montant plafond de dette cédée.

Par ailleurs, FIN INFRA estime que le volume de fonds propres envisagé est faible au regard de la quote-part de dette ne bénéficiant pas d'une cession de créance, conduisant ainsi à sous-estimer le coût du MP.

Enfin, FIN INFRA s'interroge sur l'intérêt de mettre en place une cession de créance dans la mesure où les conditions de financement ne semblent pas impactées par cette garantie, dans les estimations réalisées.

2.3.5.Fiscalité

CAP EXCELLENCE a tenu compte de la fiscalité applicable au projet lorsque celle-ci était différenciante. Cela concerne notamment l'IS, pris en compte de manière forfaitaire dans les coûts de la société de projet en MP.

Ces hypothèses n'appellent pas de commentaires.

2.4. Les coûts complets

2.4.1.Prise en compte des risques

Afin d'estimer l'impact des risques en fonction du mode de réalisation sur son projet, CAP EXCELLENCE a établi sa propre matrice des risques. Cette matrice est présentée en annexe du présent document. A partir d'une liste de risques identifiés, CAP EXCELLENCE a retenu des hypothèses concernant les surcoûts ou les dépassements de délais associés et leur probabilité d'occurrence et calculé ainsi le surcoût associé à chaque risque. Les hypothèses chiffrées retenues ne sont néanmoins pas justifiées par des exemples.

Par ailleurs, au sein de l'analyse qualitative, CAP EXCELLENCE a présenté une matrice non quantifiée de l'impact d'un certain nombre de risques sur le coût du projet par mode de réalisation. Les risques analysés dans cette matrice sont différents de ceux retenus dans l'analyse quantifiée de même que leur impact.

FIN INFRA regrette que CAP EXCELLENCE n'ait pas justifié les hypothèses chiffrées retenues dans son modèle en lien en particulier avec l'analyse qualitative réalisée dans la première partie. En l'absence d'explications complémentaires, il est difficile de se prononcer sur les hypothèses retenues. FIN INFRA note néanmoins que certains risques identifiés sont susceptibles de se recouper (« Risque de changement de programme » et « Risque de changement de programme lié à de nouvelles demandes intervenant en phase de réalisation » ou « Allongement des délais de conception » et « Dépassement des délais pour dérive de chantier pour cause de retard dans l'obtention des autorisations administratives »). D'autres risques identifiés sont insuffisamment détaillés pour pouvoir être compris (« Risque de Surdimensionnement »).

Enfin, le tableau présente certaines incohérences dans le choix des unités (« Appel d'offre infructueux » exprimé en % et en mois). Les autres hypothèses n'appellent pas de commentaire particulier.

- 1. L'évaluation préalable présentée par CAP EXCELLENCE appelle une réserve importante s'agissant du périmètre de l'analyse comparative conduite. FIN INFRA considère que l'exclusion du marché global de performance de l'analyse, sans que cette exclusion ne soit justifiée par des considérations objectives, fragilise la démonstration du caractère plus favorable du marché de partenariat par rapport aux autres montages disponibles.**
- 2. Sous cette réserve, le marché de partenariat semble présenter, à l'issue de l'analyse comparative conduite dans l'évaluation préalable transmise à FIN INFRA, un meilleur bilan que les autres montages considérés.**
- 3. Si CAP EXCELLENCE fait le choix de recourir au marché de partenariat, FIN INFRA lui recommande :**
 - **De constituer une équipe opérationnelle de suivi du projet convenablement dimensionnée et expérimentée pour être en capacité d'appliquer le contrat et de mesurer les performances attendues en période de construction et en période d'exploitation (1,5-2 ETP disposant d'une expérience de la conduite de montages complexes avec financement privé jusqu'à la livraison des ouvrages, 1 ETP au-delà pour suivre (i) la performance technique des prestations d'entretien-maintenance et (ii) réaliser un suivi contractuel (pénalités, clauses de rendez-vous, etc.)), le cas échéant, avec l'appui de conseils spécialisés en matière technique, juridique et financière et de prendre en compte les coûts associés dans son budget ;**
 - **D'établir un calendrier de la procédure compatible avec les contraintes légales permettant de rendre disponible le DCE au moment de la publication de l'AAPC et laissant aux candidats une période raisonnable pour la préparation de leurs offres ;**
 - **D'inclure dans son budget des coûts d'indemnisation des candidats non retenus, même modestes, pour maximiser les incitations à participer à la procédure et encourager la concurrence ;**
 - **De mesurer, en cours de procédure, le coût du transfert du risque de variation du prix de l'énergie et d'ajuster la répartition des risques sur ce point en fonction de ce coût ;**
 - **De ne mettre en place de cession de créance que si cette dernière permet effectivement aux candidats de réduire leur coût de financement ;**
 - **De réaliser, préalablement au lancement de la procédure, des tests de basculement afin de mesurer la performance relative du MP par rapport à la MOP ; De consulter FIN INFRA aux grandes étapes de la procédure de passation du contrat, mais aussi de son exécution, afin de s'assurer que les propositions des candidats en matière juridique et financière sont conformes à la pratique de marché.**
- 4. FIN INFRA rappelle à CAP EXCELLENCE qu'elle devra transmettre à FIN INFRA, en fin de procédure, le marché de partenariat signé et l'ensemble de ses annexes, conformément à l'article L. 2223-4 du Code de la commande publique.**


Le Directeur de Fin Infra

Jean BENSARD

Conditions de financement prévisionnelles

Conditions de financement	MOP	Mpa
	Financement CAP	Financement Titulaire
Fonds propres		
Part fonds propres	-	5,00%
Capital social		20,00%
Dette subordonnée		80,00%
TRI fonds propres	-	10,00%
Taux de rémunération de la dette subordonnée		8,00%
Dette bancaire		
Part dette LT	100,00%	95,00%
Part dette risquée	n/a	15,00%
Part dette cédée	n/a	80,00%
Dette à risque		
Taux de base		3,12%
Marge		2,00%
Coussin		0,15%
Dette cédée		
Taux de base		3,12%
Marge		2,00%
Coussin		0,15%
Taux all-in LT	4,75%	5,27%
Dette à CT (construction)		
Taux all-in CT	2,50%	5,50%
Taux all-in TVA		5,00%
Commission d'engagement	n/c	1,60%
Commissions d'arrangement	n/c	0,40%
Maturité	25 ans	25 ans
CMPC (LT)	4,75%	5,51%

Matrice des risques du projet

Prestations	Risque	MP		MOP	
		Impact coût	Impact délai (mois)	Impact coût	Impact délai (mois)
Conception/construction	Surdimensionnement	1,10%	-	17,30%	-
	Changement de programme	1,90%	-	6,00%	-
	Allongement des délais de conception	-	-	-	4,20
	Changement de programme en phase de réalisation	2,60%	-	7,80%	-
	Appel d'offre infructueux	5,30%	-	1,10%	-
	Absence de financement	3,80%	-	1,40%	-
	Défaillance	-	-	4,00%	-
	Dépassement des délais pour faute	-	-	-	4,40
	Dépassement des délais pour AA	-	-	-	3,40
Risque contentieux	1,00%	-	12,00%	-	
GER	Surcoûts	5,00%	-	16,50%	-
OPEX	Surcoûts	3,50%	-	10,50%	-