

Beucaire
Terre
d'Argence



Communauté
de Communes

**RAPPORT D'ÉVALUATION PRÉALABLE
du PROJET de CONTRAT de PARTENARIAT
de la COMMUNAUTE de COMMUNES
BEUCAIRE « TERRE D'ARGENCE »
POUR la GESTION de L'ÉCLAIRAGE PUBLIC et SPORTIF**

SOMMAIRE

Préambule	4
1 – Contexte et enjeux	4
2 – Le cadre contractuel actuel	5
I – Délimitation de l'objet du contrat de partenariat envisagé	6
I.1 – Le champ des installations concernées	6
I.2 – L'étendue de la mission	6
II – Condition d'éligibilité juridique : la complexité	7
II.1 – L'incapacité de la Ville à définir seule les moyens techniques pouvant répondre à ses besoins	8
a) Une obligation de programmation	8
b) La volonté d'un développement durable	9
c) la complexification technologique	9
II.2 – l'incapacité de la communauté à définir le montage juridique	10
II.3 – L'incapacité de la communauté à définir le montage financier	11
III – Analyse comparative et motifs de recours au contra de partenariat	12
III.1 – Quelles options retenir dans la comparaison ?	12
III.2 – Les motifs à caractère juridique et administratif du recours au contrat De partenariat	13
a) Les marchés publics : une moindre continuité sur le long terme	14
b) Les marchés publics : la difficile poursuite d'objectifs de performance	14
c) Les marchés publics : le moindre partage des risques	15
d) Les marchés publics : une capacité de contrôle plus limitée	15
e) Les marchés publics : la rigidité d'un cadre contractuel figé	16
f) Les marchés publics : le degré des performances attendues : moindres garantie et résultat contrôle les motifs économique et financier du recours au contrat de partenariat	16
III.3 – Les motifs économiques et financiers du recours au contrat de partenariat	18
III.3.1 – Le périmètre de l'évaluation et la durée du contrat PPP	18
a) Le périmètre de l'évaluation	19
b) Durée retenue pour l'évaluation	20
III.3.2 – La solution publique de référence	20
III.3.3 – Les délais estimés des deux procédures	20
a) Délais de la procédure PPP	20
b) Délais de la procédure de contrat séparés	20
c) Comparaison des délais des deux procédures	20
III.3.4 – Les coûts estimés dans les deux solutions	21
a) Dans la solution en contrats séparés	21
b) Dans la solution PPP	22
III.3.5 – Les aspects qualitatifs des deux solutions	23
III.3.6 – La qualité du service rendu	23
III.3.7 – Conclusion de la deuxième partie économique et financière	24

La pratique développée ces dernières années, depuis l'adoption de l'ordonnance n°2004-559 du 17 juin 2004, du recours au contrat de partenariat dans le domaine de l'éclairage public, où les problématiques sont le plus souvent complexes, peut être dorénavant regardée comme consacrée.

Le contrat de partenariat vient compléter les moyens dont disposent les collectivités publiques pour « rendre toujours plus efficace et économe le commande publique »(Les contrats de partenariat *Principes et méthodes*).

« Il n'a pas vocation à remplacer des outils qui ont fait leurs preuves » mais doit permettre « aux collectivités territoriales de rendre aux citoyens un meilleur service à un meilleur coût ». L'amélioration de la satisfaction des besoins qui en résultera, mais aussi l'association efficiente des partenaires privés, serait en outre facteurs de croissance et de développement économique »(Les contrats de partenariat *Principes et méthodes*).

Le contrat de partenariat est un contrat global relatif au financement d'investissements immatériels, d'ouvrages ou d'équipements nécessaires au service public, à la construction ou transformation des ouvrages ou équipements, ainsi qu'à leur entretien, leur maintenance, leur exploitation.

L'ordonnance du 17 juin 2004, s'agissant de l'article L 1414-2 du Code général des collectivités territoriales modifié par la loi n°2008 -735 du 28 juillet 2008 :

« I. - Les contrats de partenariat donnent lieu à une évaluation préalable précisant les motifs de caractère économique, financier, juridique et administratif qui conduisent la personne publique à engager la procédure de passation d'un tel contrat. Cette évaluation comporte une analyse comparative de différentes options, notamment en termes de coût global hors taxes, de partage des risques et de performance, ainsi qu'au regard des préoccupations de développement durable. Lorsqu'il s'agit de faire face à une situation imprévisible, cette évaluation peut être succincte. Cette évaluation est menée selon une méthodologie définie par le ministre chargé de l'économie.

II. - Les contrats de partenariat ne peuvent être conclus que si, au regard de l'évaluation, il s'avère :

1° Que, compte tenu de la complexité du projet, la personne publique n'est pas objectivement en mesure de définir seule et à l'avance les moyens techniques répondant à ses besoins ou d'établir le montage financier ou juridique du projet ;

2° Ou bien que le projet présente un caractère d'urgence, lorsqu'il s'agit de rattraper un retard préjudiciable à l'intérêt général affectant la réalisation d'équipements collectifs ou l'exercice d'une mission de service public, ou de faire face à une situation imprévisible ;

3° Ou bien encore que, compte tenu soit des caractéristiques du projet, soit des exigences du service public dont la personne publique est chargée, soit des insuffisances et difficultés observées dans la réalisation de projets comparables, le recours à un tel contrat présente un bilan entre les avantages et les inconvénients plus favorable que ceux d'autres contrats de la commande publique. Le critère du paiement différé ne saurait à lui seul constituer un avantage. »

Cette évaluation doit ainsi conduire les gestionnaires publics à se demander face à des projets susceptibles de faire l'objet de contrats de partenariat, « si les conditions juridiques d'éligibilité sont bien remplies et s'il est économiquement et financièrement justifié de choisir ce nouveau mode de contrat » (Les contrats de partenariat *Principes et méthodes*).

C'est dans un tel cadre que se situe le présent rapport d'évaluation qui procédera :

- en préambule, à l'examen du contexte et des enjeux du projet ;
- dans un premier temps, à l'analyse du périmètre du contrat de partenariat envisagé (I) ;
- dans un second temps à l'examen des conditions juridiques d'éligibilité (II) ;
- puis à l'analyse comparative, au plan économique, financier, juridique et administratif du contrat de partenariat avec les autres options envisageables (III).

Il sera ainsi démontré la légitimité du recours par la Communauté de communes Beaucaire « Terre d'Argence » au contrat de partenariat pour la gestion de son éclairage public.

PREAMBULE

1 – Contexte et enjeux

Le paysage de l'éclairage public s'est complètement modifié en l'espace de quinze à vingt ans.

Sa situation appelle aujourd'hui une attention particulière.

Ses installations accusent en effet un vieillissement notoire et une chute de performance contraire à l'obligation de continuité du service public.

Au cas particulier, la Communauté de communes Beaucaire « Terre d'Argence » a fait procéder en préalable à la présente évaluation à un examen détaillé de l'état, qualitatif et quantitatif de son patrimoine éclairage public.

Ce diagnostic a principalement mis en évidence les éléments suivants :

➤ La composition des installations Eclairage Public :

La Communauté de communes Beaucaire « Terre d'Argence » comporte 5 communes de taille sensiblement différentes :

Beaucaire
Bellegarde
Fourques
Jonquières Saint Vincent
Vallabrègues

Les matériels d'Eclairage Public sont constitués de :

- Environ 4500 points lumineux,
- 163 Armoires Basse Tension,
- Un réseau aérien (environ 45 % du parc) et un réseau souterrain (environ 55 % du parc).

➤ les stades :

Equipements son situés :

Beaucaire :

Bellegarde :

Fourques

Jonquières saint Vincent

Vallabrègues

➤ Une part significative des installations est dans un état fortement dégradé, dont la rénovation ne peut plus être reportée.

Tout d'abord le réseau :

- Le réseau partiellement souterrain est généralement dans un état correct, pas d'intervention de rénovation à prévoir si ce n'est l'entretien courant.

Ensuite l'ensemble des points lumineux est alimenté à partir de 168 armoires Basse Tension éclairage public. A partir, des indications de la base de données et du relevé effectué sur le site il a été constaté que :

- 54 armoires sont vétustes (33%) et / ou ne respectent pas les normes.
Ces armoires sont à traiter en URGENCE pour des raisons de sécurité.
- 67 armoires sont dans un état moyen : aspect extérieur ou intérieur, câblage à reprendre... (41%).
Ces armoires sont à traiter RAPIDEMENT pour des raisons bon fonctionnement.
- 40 armoires sont en bon état (25%).

- 7 état inconnu
- Sur les 168 armoires de la commune, 56% alimentent moins de 6 KW ; soit environ 50 points lumineux.
- Une redistribution du réseau permettrait d'améliorer le nombre de comptages.

Sur l'ensemble des 4500 luminaires répertoriés ci-dessus :

2507 luminaires sont installés sur poteau EDF ; 1008 sur façade.

27 % soit environ 1200 luminaires (dont 382 boules) sont à remplacer pour des raisons de vétusté, d'efficacité et de nuisances lumineuses .

L'uniformité générale moyenne doit être supérieure ou égale à 0,4. Cette valeur correspond au rapport de l'éclairement minimum par l'éclairement moyen. Afin d'obtenir les niveaux d'éclairages requis par la norme, la rénovation d'un grand nombre de voies s'avère incontournable ; la hiérarchisation des priorités fait apparaître une urgence sur les grandes voies dites « image », l'intervention sur les voies secondaires ,bien que nécessaire, est moins urgente, quant aux voies de desserte et résidentielles, leur configuration complexe du fait de la présence de multiples concessionnaires, rendra l'opération difficile et exagérément coûteuse eu égard au service rendu.

Enfin, l'éclairage des stades est aujourd'hui hors des recommandations fédérales ; une rénovation et mise aux normes s'imposent.

Or l'éclairage public, service à l'utilisateur, a connu de fortes évolutions au cours des dernières années, en réponse à l'apparition des besoins nouveaux du citoyen.

- Amélioration du cadre de vie, de jour comme de nuit ;
- Meilleur respect de l'environnement en particulier, s'agissant des nuisances lumineuses ;
- Maîtrise de l'énergie ;
- Prise en compte de l'évolution technologique des matériels et procédés de gestion.

Ainsi, les installations, objet de la présente réflexion, ne répondent plus aujourd'hui à ces impératifs et traduisent d'importants besoins ainsi induits de rénovation, mises aux normes et maintenance (voir document joint « *RAPPORT D'ETAT ECLAIRAGE PUBLIC-AVRIL 2009* »).

2 – Le cadre contractuel actuel

Les choix de gestion faits à ce jour dans le cadre de la Communauté de communes Beaucaire « Terre d'Argence » à :

- Entretien le parc au travers de marché communautaire de maintenance (dit à bon de commande), qui prend fin en nov.2009, mais pourra être prolongé si besoin Ce marché d'une durée de deux ans,a débuté par une remise à niveau d'une partie du parc au titre du remplacement systématique des lampes portant sur 1/3 des installations, suivi d'une gestion des défauts ; un rapport annuel, sur base d'audit, détaille l'ensemble des opérations réalisées au cours de l'année ; ainsi la collectivité dispose d'une information à jour sur l'état de son parc.
- Au titre de ce même marché, l'entreprise titulaire (aujourd'hui un groupement) a en charge :
 - l'exploitation (notamment gestion des sinistres, ...)
 - la maintenance curative (notamment, réparations des dommages, recherche et localisation de défauts et réparations corrélatives,...)de gros entretien
- Chaque commune gère l'énergie nécessaire ; les travaux d'extension et de renouvellement. ;

La communauté a convenu par délibération en date du D'acquiescer les compétences requises

Dès lors, ces marchés prenant fin en Novembre 2009, se pose la question du meilleur choix de gestion à opérer par la Communauté de communes Beaucaire « Terre d'Argence » afin de résoudre durablement le problème de l'éclairage public, par « *une remise à niveau systématique des installations, la mise aux normes (EN 13-201) et les mises en œuvre de procédure de gestion associée tenant compte des impératifs de développement durable et de qualité de vie des usagers* ».

La Communauté de communes Beaucaire « Terre d'Argence » fait face à un patrimoine relativement dégradé et souhaite poursuivre la politique de modernisation en y imposant une dimension nouvelle de développement durable au travers d'un engagement clair en faveur de la réduction des consommations et de l'amélioration sensible du service rendu aux usagers par les :

- Rénovation et mise en sécurité électrique des réseaux, armoires et luminaires et mauvais état.
- Mise en œuvre d'une politique de maintenance préventive et curative efficace ..
- Mise en œuvre d'une politique de gestion énergétique visant à maîtriser les coûts et consommation.
- Améliorer sensiblement l'image de chacune des communes en privilégiant la mise en valeur des centres historiques et touristiques par la mise en lumière de sites patrimoniaux remarquables.

I – DELIMITATION DE L'OBJET DU CONTRAT DE PARTENARIAT ENVISAGE

Avant toute évaluation préalable et analyse comparative, il importe de définir le contenu exact des prestations dont la Communauté de communes Beaucaire « Terre d'Argence » entend bénéficier dans la mise en œuvre d'un contrat de partenariat.

Une telle définition suppose que soient circonscrits, à la fois le champ des installations d'éclairage public et sportif concernées et celui de la mission globale à confier au titulaire du contrat.

I.1 – Le champ des installations concernées

Le périmètre à considérer est celui constitué par les installations actuelles d'éclairage public et sportif de la Communauté de communes Beaucaire « Terre d'Argence » lorsque ses contrats en cours arriveront fin Novembre 2009 à leur échéance.

Une évaluation budgétaire sommaire, prenant en compte l'ensemble des caractéristiques exposées ci dessus, du besoin à satisfaire en terme d'investissement, peut être estimée dans une fourchette de 3 à 4 millions d'euros dans les cinq années à venir , en fonction des priorités mises en évidence par le diagnostic des installations.

De plus, par application des dispositions de l'article L. 1414-12 h) du code général des collectivités territoriales qui impose au contrat de partenariat de contenir impérativement une clause ayant pour objet de fixer les « *conditions dans lesquelles il peut être procédé, par avenant ou, faute d'accord, par une décision unilatérale de la personne publique, à la modification de certains aspects du contrat ou à sa résiliation, notamment pour tenir compte de l'évolution des besoins de la personne publique, d'innovations technologiques ou de modifications dans les conditions de financement obtenues par le cocontractant* » il sera possible de faire évoluer le périmètre du contrat au fur et à mesure de l'émergence de nouveaux besoins.

Ces évolutions des droits et obligations sont d'ores et déjà prévues dans le cadre du projet de programme fonctionnel élaboré et la ou les clauses du contrat de partenariat qui les consacreront seront précisées à l'issue de la phase de dialogue avec les candidats ainsi que le prévoit l'article L.1414-7 al 6 du code général des collectivités territoriales. Ces clauses permettront en particulier d'écarter le risque d'un bouleversement de l'économie du contrat en cours d'exécution.

I.2 – L'étendue de la mission

Les prestations attendues dans le périmètre ainsi défini sont les suivantes :

- **Energie**

La libéralisation du marché de l'énergie fera obligation aux collectivités de consulter à plus ou moins brève échéance, les fournisseurs potentiels. Ce qui rend incontournable l'identification du besoin propre à ce service..

La mise en œuvre d'une politique de gestion énergétique visant à maîtriser les coûts et consommations énergétiques.

- **Maintenance**

La maintenance corrective seule ne peut se justifier dans une gestion cohérente du service de l'éclairage public. En effet les caractéristiques de fonctionnement des sources lumineuses imposent un remplacement régulier au terme d'une durée de vie économique fondée sur la chute de flux lumineux et le service attendu en termes de niveau d'éclairage.

L'adoption par la collectivité d'un taux de service minimum, exprimant le nombre de pannes simultanées acceptables, influe directement sur les moyens à mettre en œuvre par la structure prestataire pour garantir la qualité requise et donc la satisfaction des citoyens. A terme la qualité des investissements aura une influence directe sur les dépenses de maintenance.

De plus l'objectif poursuivi est de favoriser le recours aux nouveaux moyens de télégestion qui permettraient, surtout dans le cas d'installations nouvelles, une prise en compte des contraintes de développement durable propre à ce secteur par utilisation adaptée de l'Eclairage Public : adéquation des niveaux d'éclairage par variation électronique, maîtrise de l'énergie, amélioration de la durée de vie des composants, gestion des déchets, gêne aux riverains ...

- **Renouvellement**

Ce poste comprend toutes les prestations liées à la vétusté du matériel, aux pannes électriques, réseau ou accessoires, les accidents avec tiers identifié ou non et le vandalisme. Ce poste, en l'absence d'investissement cohérent, devient rapidement une des principales sources de dépenses du service et aussi l'expression de l'insatisfaction des usagers.

C'est à partir de ce poste que se définit généralement le taux de service acceptable ; ce taux prenant aussi en compte les claquages prématurés de lampes peut être compris comme un résultat à atteindre par le prestataire, la collectivité doit alors prendre les dispositions de contrôle de ce résultat.

C'est aussi ce poste qui pourra comprendre les coûts relatifs aux prestations d'illuminations de fin d'année selon la volonté exprimée par le conseil communautaire

- **Rénovation et mises aux normes.**

La volonté de la Communauté de communes Beaucaire « Terre d'Argence » d'amélioration du traitement des espaces publics et plus particulièrement des voies à caractère d'image de chacune des communes, conduira à prévoir une ligne d'investissement garantissant la mise en œuvre, dans un délai ne devant excéder 3 ans, d'un éclairage moderne, performant et homogène, par une démarche de rationalisation des installations fonction de la nature et de la fonctionnalité des voies, et de la présence ou non de végétation. La communauté envisage la réalisation d'un plan lumière dont l'objectif sera d'améliorer l'image nocturne des communes et, pourquoi pas participer à la création d'une image communautaire.

La rénovation et mise aux normes des armoires, supports et luminaires hors normes et vétustes.

- **Illuminations festives**

Le programme annuel d'illuminations festives, dont les caractéristiques de gestion et maintenance sont très proches de celle de l'éclairage public, sera pris en compte au titre des prestations annuelles de réparations (G3)

II – CONDITION D' ELIGIBILITE JURIDIQUE : LA COMPLEXITE

Comme cela a été énoncé en préambule, le recours au contrat de partenariat ne se justifie que dans trois hypothèses, celle de l'urgence et celle de la complexité ou encore au vu du bilan avantages/inconvénients au regard des caractéristiques du projet.

C'est ici le fondement de la complexité qui justifie le recours au contrat de partenariat par la Communauté de communes Beaucaire « Terre d'Argence ».

Selon l'article L.1414-2 II, 1°, la complexité qui justifie le recours au contrat de partenariat peut résulter de situations distinctes :

- **ne pas être objectivement en mesure de définir seule et à l'avance les moyens techniques pouvant répondre à ses besoins,**

- **ne pas être en mesure d'établir le montage juridique ou financier du projet.**

La Communauté de communes Beaucaire « Terre d'Argence » au travers du projet ici examiné vise à permettre une gestion de l'éclairage public qui soit plus économique, durable, plus conforme à l'attente des citoyens.

Au travers de la poursuite de cet objectif, la Communauté de communes Beaucaire « Terre d'Argence » se trouve confrontée à de nombreuses difficultés.

II.1 – L'incapacité de la communauté à définir seule les moyens techniques pouvant répondre à ses besoins

La Communauté de communes Beaucaire « Terre d'Argence », si elle a été capable à ce stade d'identifier, à partir du diagnostic effectué, les carences et les besoins de renouvellement et d'entretien de son éclairage public, se trouve dans l'incapacité d'apporter seule une réponse satisfaisante en termes de moyens à mettre en œuvre.

Elle se trouve en effet soumise à plusieurs types de contraintes :

a) Une obligation de programmation

Le besoin d'une programmation à long terme résulte essentiellement de deux évolutions.

- **Tout d'abord sur les 20 dernières années la mission de l'éclairage public a sensiblement évolué.**

Elle était essentiellement une mission de sécurité liée au déplacement des individus.

Les changements des modes de vie des habitants dans les villes les ont conduits à occuper l'espace public d'une manière beaucoup plus longue sur les 24 h de la journée. Il est alors apparu aux aménageurs, dont les élus locaux, que l'aménagement du paysage nocturne était dorénavant aussi important que l'aménagement diurne.

La lumière dans la ville a ainsi pris une place et une complexité qu'elle n'avait pas et qui ne peut plus se traiter au coup par coup.

- **Par ailleurs**, le diagnostic réalisé a mis en évidence la nécessité de poursuivre dans une stratégie et une planification de renouvellement et de mises aux normes des équipements au travers d'une programmation optimale.

Le choix d'une gestion par « à coup » n'est plus viable au regard de l'envergure des installations concernées, des besoins en cause et des enjeux citoyens qu'ils représentent.

En particulier les objectifs d'économie de fonctionnement et de renouvellement poursuivis ne peuvent procéder que d'une approche consolidée de la gestion de l'ensemble du parc, prenant en compte l'incidence du niveau de qualité de l'exploitation sur le besoin de renouvellement et inversement l'influence de l'état des installations sur l'évolution du fonctionnement et de ses coûts.

La programmation du rythme des investissements peut ainsi avoir différentes composantes et incidences telles notamment :

- La coordination avec les autres intervenants sur réseaux dont l'intérêt de rénovation ne suit pas forcément la même contrainte ni le même rythme
- ou encore l'urgence de résoudre des problèmes spécifiques de niveau insuffisant soit d'éclairage, soit de sécurité.

La Communauté de communes Beaucaire « Terre d'Argence » ne dispose pas des moyens humains, de l'expérience nécessaire et des outils méthodologiques requis pour procéder à une telle programmation qui nécessite une analyse fine :

- des besoins de chacune des communes,
- de la variabilité des économies d'échelle qui peuvent être réalisées en fonction du niveau de service et de la technologie utilisée,
- des causes de mauvais fonctionnement des installations,
- des effets de l'influence réciproque du renouvellement des installations et de leur entretien en termes d'optimisation des dépenses de la collectivité, c'est-à-dire d'un ratio optimal investissement/maintenance,
- de l'impact des contraintes extérieures à l'éclairage public.

Elle attend donc d'un professionnel, parce qu'impliqué économiquement dans la gestion du parc, qu'il soit à même d'opérer une pesée de l'équilibre optimal à atteindre entre ces différents éléments en matière de programmation, pesée qu'elle n'est pas en mesure d'opérer seule eu égard à la complexité des incidences à prendre en compte.

b) La volonté d'un développement durable

La Communauté de communes Beaucaire « Terre d'Argence » , en matière d'éclairage public, entend aujourd'hui aller bien au-delà d'un objectif de simple maîtrise de l'énergie, et s'inscrire dans une logique de développement durable.

Cela suppose ainsi la prise en compte conjuguée de plusieurs éléments :

- certes de perspectives d'économies d'énergie,
- mais aussi, d'éléments de contexte social, découlant des relations avec les responsables locaux et du lien avec la population,
- du choix des matériaux par rapport à leur durabilité,
- de la durée de vie des appareils, des sources et des terrains,
- du rythme et de méthodologie de maintenance,
- de gestion des déchets
- gêne aux riverains telles que pollution sonore et/ou lumineuse
- ou encore du taux de service,

En particulier :

- Le taux de service, indicateur lié au niveau de maintenance des installations (nombre de lampes admises en panne simultanément rapportée au total) et qui se chiffre en général entre 0,2 et 5%, est susceptible d'induire des choix extrêmement différents dans les moyens à mettre en œuvre.

La Communauté de communes Beaucaire « Terre d'Argence » , eu égard à la multiplicité des causes susceptibles d'entrer en jeu dans la survenance d'une panne (câbles, lampes, transformateurs...) est plus à même de répondre à l'intérêt du service de l'éclairage public au travers de la fixation d'un taux de service, objectif de performance à atteindre, en laissant un professionnel privé engager sa responsabilité sur un choix libre de moyens, que de s'engager dans l'identification des solutions conjuguées à mettre en œuvre pour atteindre un taux de service préfixé.

Le choix même de ce taux de service résulte d'un arbitrage entre la qualité d'une part et le coût d'un service à taux de panne réduit pour lequel la collectivité publique a besoin d'être conseillée.

- Par ailleurs la tarification actuelle des collectivités en matière d'alimentation basse tension pour l'éclairage public est, dans les faits, non négociable.

Avec l'ouverture des marchés de l'énergie, et c'est là un élément de complexité supplémentaire, les opérateurs privés pourront et auront à faire des choix stratégiques dans la recherche d'économies de fonctionnement et notamment dans la sélection du vendeur offrant sur l'ensemble de la période du contrat les conditions les plus favorables.

- De plus, le choix des investissements ainsi que les procédés de maintenance influent directement sur la consommation d'énergie, ce qui milite pour une approche globale intégrant l'ensemble de ces composants.

Là encore la Communauté de communes Beaucaire « Terre d'Argence » n'est pas en mesure de tirer les conséquences des effets induits conjugués par ces différentes composantes d'une perspective de développement durable et considère que seul un opérateur unique détiendra l'ensemble des moyens nécessaires à fonder une stratégie cohérente dans ce domaine.

c) La complexification technologique

Sur les quinze à vingt dernières années, le produit « éclairage public » est devenu d'une très grande complexité en raison d'une évolution exponentielle des technologies, des sources, des mâts, de la peinture, du design des appareils ..., de l'ouverture des marchés et de l'introduction des produits européens et asiatiques.

Cela a eu en particulier pour effet de démultiplier la documentation technique dans des proportions importantes et d'en réserver ainsi de fait l'accès aux experts ; sauf à ce que comme quelques collectivités importantes, elles aient fait depuis de nombreuses années le choix de la régie et disposent aujourd'hui des moyens humains et matériels d'assurer le meilleur service à l'utilisateur, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

La Communauté de communes Beaucaire « Terre d'Argence » ne dispose pas des moyens humains indispensables à la conception et à la mise en œuvre de telles évolutions au travers d'une veille technologique systématisée. Elle se trouve donc en difficulté pour arrêter des choix pertinents au regard des objectifs de gestion optimisée, de mises aux normes, de qualité, d'économies, de prise en compte d'impératifs de développement durable ou d'économies d'énergie qu'elle poursuit.

En particulier elle est dans l'incapacité d'apprécier les conséquences à long terme, en matière de fonctionnement, des choix technologiques de renouvellement opéré.

L'élaboration de cahier des charges nécessaires aux marchés de prestations traditionnels qui lui impose de faire de tels choix, devient dans ces conditions un exercice impossible à réaliser sans risquer d'amoinrir la responsabilité du prestataire lequel peut considérer sa prestation comme contrainte par les moyens qui lui sont imposés. Dans un tel contexte le contrôle de l'exécution des prestations devient tout aussi délicat et l'identification des causes éventuelles d'incident devient complexe.

Il sera donc plus aisé pour la Communauté de communes Beaucaire « Terre d'Argence » d'avoir à cet égard, à contrôler la réalisation d'objectifs dans le cadre d'un contrat de partenariat plutôt que le strict respect de nombreux cahiers des charges dans le cadre de marchés traditionnels.

Face à ces obstacles, elle préfère donc confier à un professionnel averti et responsable des conséquences de ses choix à long terme, le soin de procéder avec discernement à la sélection des techniques utiles et adaptées aux objectifs de performances et qualité qui lui seront fixés.

II.2 – L'incapacité de la communauté à définir le montage juridique

La Communauté de communes Beaucaire « Terre d'Argence » entend affirmer sa volonté d'assurer une continuité de ressources budgétaires et/ou d'emprunts pour réaliser son programme pluri-annuel d'investissements et de renouvellement sur une longue durée, en évitant ainsi le risque de rupture de la couverture des besoins de financement et corrélativement de suspension du programme, comme cela s'est déjà produit dans certaines collectivités.

Aujourd'hui confrontée à une nécessité de vision d'ensemble et de rationalisation, la Communauté de communes Beaucaire « Terre d'Argence » constate que l'option qui consisterait à s'inscrire dans une continuité de recours aux montages juridiques traditionnels, la solution de la régie étant écartée pour les raisons de manque de moyens humains adaptés déjà évoquée, la conduirait à :

- devoir dégager des catégories de besoins de niveau extrêmement différents,
- et s'orienter vers la rédaction de marchés complexes dans l'élaboration de leurs cahiers des charges, et dans un cadre contractuel rigide,

La Communauté de communes Beaucaire « Terre d'Argence » se heurterait alors à des obstacles réels dans la voie du renouvellement de ses installations et de la gestion améliorée qu'elle entend poursuivre :

- à un manque de moyens quant à la mise en œuvre d'un ensemble multiple de marchés publics complexes et rigides en termes de potentiel d'évolution,
- à la difficulté d'avoir à définir des cahiers des charges adaptés et cohérents,
- à devoir en conséquence s'entourer d'une assistance en ingénierie, programmation, études... et ainsi à l'obligation d'en supporter les coûts corrélatifs,
- mais donc aussi à devoir recruter et former des équipes susceptibles de mettre en œuvre l'ensemble des procédures nécessaires à la passation de ces contrats et à leur suivi avec vraisemblablement une inertie de plusieurs mois voire quelques années avant d'être peut-être en mesure de lancer un programme de rénovation cohérent,
- à une organisation extrêmement consommatrice de temps administratifs, et cela, de façon contradictoire, au détriment de la qualité du service. En effet, elle aurait à prendre en charge tant la passation que le contrôle de l'exécution de la multiplicité de marchés en cause,

- à la difficulté de mettre en œuvre, seule et par avance, une stratégie permettant de faire bénéficier le programme d'investissement en éclairage public des leçons tirées de ses modalités de fonctionnement. Elle serait en effet tenue par un cadre figé sans possibilité d'opérer une gestion glissante et évolutive en fonction des résultats constatés,

Face à ses besoins actuels, la Communauté de communes Beaucaire « Terre d'Argence » n'est ainsi pas en mesure d'apprécier la pertinence de l'organisation de plusieurs marchés publics traditionnels, d'assurer la cohérence de leurs différents objets, et ne dispose en tout état de cause pas des moyens de coordonner de façon efficiente l'ensemble des interventions qui en découleraient au travers d'une multiplicité de prestataires.

Surtout et enfin, elle n'est pas à même de concevoir avec certitude un tel montage juridique « multi-contrats » qui serait capable de répondre à la fois, sur un plan économique à un souci de bonne gestion des deniers publics, et en termes de qualité du service public aux attentes de l'usager.

Il lui apparaît qu'un opérateur unique, professionnel averti, responsable d'une gestion globalisée, de ses moyens et de ses résultats et bénéficiant de plus, en vertu des dispositions de l'ordonnance du 17 juin 2004 d'un transfert de la maîtrise d'ouvrage des travaux serait plus apte à optimiser l'organisation de l'équilibre global d'un contrat de partenariat.

II.3 – L'incapacité de la communauté à définir le montage financier

C'est certainement la préoccupation de l'optimisation financière du montage retenu pour la gestion de l'éclairage public qui constitue pour la Communauté de communes Beaucaire « Terre d'Argence » la motivation essentielle du recours au contrat de partenariat.

En effet, l'état actuel dégradé d'une part importante des installations en cause et le recul sur la gestion passée laisse comprendre que la gestion de l'éclairage public doit être comprise dans une vision de long terme.

La Communauté de communes Beaucaire « Terre d'Argence » recherche, dans le mécanisme du contrat de partenariat, une réponse, au plan financier, meilleure que celle qu'elle serait susceptible d'apporter elle-même par un financement direct, qu'il soit d'ailleurs prélevé sur ses ressources propres ou résulte d'un emprunt.

L'objectif poursuivi est de pouvoir faire bénéficier les installations en cause de moyens de renouvellement accrus et stables grâce aux performances de fonctionnement, et de rendre ainsi, l'environnement économique du dossier plus attractif pour l'ensemble des acteurs concernés.

L'attente exprimée à travers une solution globale faisant peser la charge du financement sur un opérateur privé est en effet de voir celui-ci s'engager à rechercher des solutions de long terme, permettant des économies d'échelles mais qui devront aussi lui assurer un retour sur investissement correspondant aux risques et responsabilités assumés.

Par ce biais, c'est de plus une incitation forte à l'amélioration de la qualité du service de l'éclairage public qui est espérée.

Or, la collectivité ne dispose pas des moyens humains et des expertises nécessaires à faire émerger ces solutions. En revanche, les professionnels dont c'est le métier, et qui y trouveront un intérêt économique direct, sauront à la fois importer des solutions ou rechercher des innovations techniques pour obtenir le meilleur retour sur investissement et arrêter une modélisation financière du projet de nature à optimiser les différents flux de dépenses et les ressources financières utilisées.

Au terme de cette première analyse de son contexte de complexité, telle est la démonstration des causes qui contraignent la Communauté de communes Beaucaire « Terre d'Argence » et ne lui permettent objectivement pas, au-delà de la seule fixation d'objectifs, d'identifier les solutions techniques nécessaires à la satisfaction de ses besoins ou d'organiser des montages juridiques et financiers satisfaisants au regard de ses moyens et de son impératif de bonne gestion publique.

Il lui est en effet objectivement impossible d'évaluer ce que le marché peut offrir en termes de solutions à la fois techniques et financières.

La situation actuelle de l'éclairage public de la Communauté de communes Beaucaire « Terre d'Argence » traduit ainsi un environnement complexe, ne lui permettant pas de maîtriser les solutions de gestion traditionnelles.

Elle justifie l'intervention de professionnels en charge d'une mission globale qui seule permettra le recours aux solutions technologiques les plus avancées que ces professionnels sont les seuls à maîtriser et qui sont indispensables pour répondre aux besoins des générations futures.

Le contrat de partenariat permettra à la Communauté de communes Beaucaire « Terre d'Argence » de mieux positionner l'éclairage public au regard de sa mission de service public, d'apporter une réponse plus adaptée au besoin de remise à niveau de ses installations, de leur assurer une meilleure pérennité ainsi que la régularité des interventions de maintenance.

A terme et en tout état de cause lors du retour à une situation normale des installations, il n'est pas exclu de considérer que devrait fort logiquement se reposer, au regard d'impératifs en tout ou partie nouveaux, la question de revenir aux modes de gestion traditionnels publics ou de poursuivre dans la voie de la globalisation à travers le contrat de partenariat.

III – ANALYSE COMPARATIVE ET MOTIFS DE RECOURS AU CONTRAT DE PARTENARIAT

L'analyse comparative exigée par les dispositions de l'article L.1414-2, I du Code général des collectivités territoriales conduit la Communauté de communes Beaucaire « Terre d'Argence » à exposer avec précision « *les motifs de caractère économique, financier, juridique et administratif, qui l'ont conduite, après une analyse comparative de différentes options, notamment en termes de coût global hors taxes, de partage des risques et de performance, ainsi qu'au regard des préoccupations de développement durable* », à retenir le projet envisagé et à décider de lancer une procédure de passation d'un contrat de partenariat.

III.1 – Quelles options retenir dans la comparaison ?

– La régie

Gestion directe au travers de moyens détenus en propre par la collectivité, la régie suppose que ces moyens soient adaptés à la dimension du besoin à satisfaire.

Or les seuls moyens humains disponibles aujourd'hui sont ceux très limités de la Communauté de communes Beaucaire « Terre d'Argence », qui face à la complexité de la problématique de l'éclairage public, ni ne possèdent la technicité suffisante ni ne présentent la disponibilité ou la capacité productive requises -- que peut offrir un opérateur privé -- pour prendre en charge la gestion de l'ensemble des installations en cause (3500 points lumineux).

La Communauté de communes Beaucaire « Terre d'Argence » ne serait pas en mesure de répondre correctement à la satisfaction des besoins de remise à niveau de son éclairage public si elle devait préalablement passer par une étape nécessairement longue de recrutement, formation et programmation.

Une solution de gestion directe en régie, dans un tel contexte, est donc irréaliste et ne sera pas, pour ces raisons objectives, prise en compte dans la comparaison.

– La délégation de service public

La loi MURCEF n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes à caractère économique et financier définit la délégation de service public comme « *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 d'acquiescer des ouvrages ou d'acquiescer les biens nécessaires au service.* »

Si l'éclairage public et la signalisation lumineuse sont reconnus comme constituant un service public, pour autant, il ne répond pas à la condition fixée par la loi d'être rémunéré par l'usager, ce qui rend incompatible le recours aux mécanismes de gestion que peut offrir le cadre de la délégation de service public. Ce mode de gestion doit donc lui aussi être écarté de la base de comparaison.

– Le marché public

Ce cadre par lequel une personne publique, en particulier ici une collectivité, conclut un contrat à titre onéreux avec des personnes publiques ou privées, pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou

de services a été celui principalement utilisé par la à ce jour. Communauté de communes Beaucaire « Terre d'Argence

Il est en général de plus courte durée, avec une obligation régulière de remise en compétition, qu'un contrat de partenariat, lequel suppose une durée calculée en fonction du temps de retour des investissements réalisés.

Il limite la mission du cocontractant de la collectivité à la réalisation d'une prestation en fonction d'un cahier des charges préfixé et en contrepartie d'un prix.

En l'espèce, s'il fallait recourir à cette formule ce serait plus généralement le cadre des marchés à bons de commandes, auquel, en vertu de l'article 71 du code des marchés publics, il est possible de recourir face à l'impossibilité d'arrêter entièrement dans le marché le rythme ou l'étendue des besoins à satisfaire pour des raisons économiques, techniques ou financières.

Ces marchés voient leur durée généralement limitée à 4 ans ; ils ne peuvent excéder une telle durée que dans des cas exceptionnels dûment justifiés. Rien ne permet de dire si de telles justifications seraient avérées en matière d'éclairage public.

En tout état de cause, un marché public garderait une rigidité s'opposant à un vision stratégique à long terme de l'éclairage public et de son évolutivité comme à un équilibre économique global attractif pour un opérateur privé ce que permet en revanche la solution du contrat de partenariat,

Qui plus est, force est de constater toutefois que la gestion pratiquée jusqu' à ce jour par la Communauté de communes Beaucaire « Terre d'Argence » dans le cadre des marchés publics en cours a conduit à une situation de l'éclairage public, dont le diagnostic effectué a mis en évidence une situation contrastée entre la part rénovée où l'état des installations bien qu'imparfait, reste acceptable, et le reste de chacune des communes où armoires, supports et luminaires sont vétustes et hors normes ; plus exactement dans 4 des 5 communes ; l'une (Jonquières Saint Vincent) suite à une rénovation massive au cours des dix dernières années, dispose d'installations en meilleur état général.

– **Le contrat de partenariat**

Cadre contractuel innovant et commençant à faire ses preuves dans le domaine de l'éclairage public, celui-ci permet le transfert à son titulaire d'une gestion globalisée des installations : financement, conception, réalisation, entretien et exploitation.

Il procède d'un partage de risques sur le fondement d'objectifs de performance à atteindre, laissant à la charge du titulaire le soin d'apprécier les moyens utiles à atteindre ces objectifs.

Il autorise à différer la rémunération de l'opérateur privé et s'inscrit dans une durée longue.

Ce faisant il répond à la volonté politique d'une réduction du coût des investissements publics, de leur accélération ainsi que d'une meilleure rationalité des choix publics.

Pour toutes ces raisons l'analyse comparative ci-après est conduite essentiellement entre la solution du contrat de partenariat et celle des marchés publics.

Elle sera ici traduite en deux temps, le premier relatif aux aspects juridique et administratif, le second aux aspects économique et financier.

III.2 – Les motifs juridique et administratif du recours au contrat de partenariat

Il ressort des développements du chapitre précédent que les attentes essentielles de la Communauté de communes Beaucaire « Terre d'Argence » pour répondre aux besoins d'intérêt général de l'éclairage public sur son territoire, la conduite à devoir confier à un opérateur privé unique le soin de concevoir et mettre en œuvre sur le long terme des solutions d'optimisation de la gestion de l'éclairage public et d'amélioration de son utilité sociale qui lui permettent de remettre à niveau le parc des installations en cause, ce qu'elle n'est pas en mesure de réaliser seule.

Elle attend :

- le retour à un niveau de qualité satisfaisant de ses installations d'éclairage public, par une prise en compte de la norme EN 13-201.

- afin de résorber le retard pris par ce secteur d'équipements collectifs, une accélération du renouvellement des installations d'éclairage public dans les trois ans à venir,
- à cette fin, l'introduction spontanée par l'opérateur privé de technologies avancées innovantes dont les modalités pourront en particulier être arrêtées lors du dialogue qui présidera à la passation du contrat en vertu des dispositions des articles 1414-5 et 1414-7 du code général des collectivités territoriales,
- une optimisation de l'investissement à réaliser sur la durée au travers des économies de fonctionnement ainsi générées ;
- une amélioration visible du cadre de vie de ses administrés, profitable aussi en terme de fréquentation touristique.

Dans cette perspective il lui faut pouvoir disposer d'une programmation susceptible d'être réajustée au fur et à mesure par l'opérateur privé au regard de l'examen périodique des performances dégagées et disposer d'un plan de financement recourant aux techniques réalisant le compromis le plus favorable entre le coût et le transfert de risques.

Le cadre juridique, utilisé à ce jour par la Communauté de communes Beaucaire « Terre d'Argence », était un choix de gestion qui a permis le maintien en l'état l'infrastructure éclairage public, tout en assurant une maintenance plutôt partagée en préventive et curative

L'analyse comparative conduite, a en particulier mis en évidence, sur le plan juridique et administratif, que le retour à des solutions traditionnelles de gestion au travers d'une gestion directe ou de façon plus réaliste en utilisant le cadre juridique des marchés publics présentait, eu égard aux enjeux décrits ci avant, des inconvénients majeurs tel que :

a) Les marchés publics : une moindre continuité sur le long terme

La durée réglementairement plus limitée ainsi que l'obligation d'avoir éventuellement à changer de prestataires selon les résultats des procédures de mise en concurrence successives, qui contraignent le cadre des marchés publics, constituent des obstacles à l'objectif poursuivi qui est de permettre à Communauté de communes Beaucaire « Terre d'Argence » de tirer profit des capacités de gestion et d'innovations d'un opérateur privé sur du long terme, s'engageant sur une durée contractuelle pertinente du contrat.

Il ne permet pas l'approche globale intégrant les besoins d'investissement, les notions de qualité de service à l'utilisateur, et les impératifs de sécurité et de maîtrise de l'énergie.

De plus en l'absence de vision globale, en particulier quantitative, quant aux actions à mener, il s'inscrit généralement dans un cadre de marché à bons de commande. Or cela suppose un comportement par lequel la personne publique agit au coup par coup, en réaction aux situations de besoins bien plus qu'en prévention et dans le cadre d'une démarche stratégique planifiée et durable.

En tout état de cause, le cadre d'un marché simple et forfaitaire serait extrêmement difficile à mettre en œuvre sur une longue durée compte tenu de la complexité et l'évolutivité des prestations attendues.

Le contrat de partenariat lui en revanche, permettra à la fois :

- à la Communauté de communes Beaucaire « Terre d'Argence » et sous son contrôle, au regard du caractère global de sa mission et de sa longue durée, d'organiser une répartition des risques optimale,
- et à son cocontractant d'élaborer des choix techniques, en fonction des objectifs de performance à atteindre, et de structurer financièrement le projet.

Ce dernier pourra ainsi arbitrer entre des choix techniques comportant plus ou moins de coûts d'investissement ou de coûts de fonctionnement de façon à ce que :

- le coût net global actualisé pour la collectivité soit optimisé sur la durée du contrat,
- l'éclairage public gagne en coût, sécurité et qualité de fonctionnement,
- la valeur patrimoniale des installations soit préservée par un entretien optimisé.

b) Les marchés publics : la difficile poursuite d'objectifs de performance

Tenter, pour la Communauté de communes Beaucaire « Terre d'Argence » , de définir les moyens techniques susceptibles de répondre à ses besoins, en particulier au travers de cahiers de charges fondant l'objet de marchés publics traditionnels, serait tout à fait aléatoire parce qu'avec une expertise insuffisante.

Cela la conduirait en pratique de plus à réduire de façon extrêmement préjudiciable aux objectifs poursuivis, la responsabilité d'un prestataire, en définitive impossible à impliquer dans un engagement contractuel de qualité puisque le choix des moyens de la gestion ne lui appartiendrait pas.

Qui plus est l'atteinte de performance ne peut se faire que dans la durée au regard de constats réguliers et réajustements périodiques, qui sont impossibles à mettre en œuvre de façon continue dans la durée plus courte des marchés publics.

Il est donc aujourd'hui beaucoup plus opportun que la Communauté de communes Beaucaire « Terre d'Argence » concentre ses efforts sur la définition d'objectifs de performance pertinents dans le cadre d'un contrat de partenariat responsabilisant l'opérateur privé sur une véritable obligation de résultats en terme de qualité du service de l'éclairage public à l'utilisateur et au travers d'un partage de risques équilibré.

Par ailleurs, et si toutefois, il fallait prendre en considération les formes de marchés ou de procédures à ce jour offertes par le Code des marchés publics qui pourraient constituer des réponses partielles éventuelles à cette contrainte, elles sont les suivantes : d'une part la conception –réalisation et, d'autre part le dialogue compétitif, et se révèlent en tout état de cause inadaptée.

En effet, la conception -réalisation ne pourrait s'appliquer que difficilement au domaine d'activité concerné eu égard à la motivation strictement encadrée (décret du 29 novembre 1993 portant application du I de l'article 18 de la loi du 12 juillet 1985 modifiée relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée) nécessaire pour pouvoir y recourir.

La seconde, quant à elle, qui pourrait paraître plus adaptée, se heurte quoi qu'il en soit au triple écueil de la durée du contrat déjà évoquée, mais surtout de l'absence de partage des risques, et enfin de l'absence d'évolutivité du contrat abordés aux points c) et e) ci-après, ce qui est tout à fait contraire aux préoccupations de développements durable à prendre en compte impérativement.

C) Les marchés publics : le moindre partage des risques

Toute solution traditionnelle rendrait plus difficile la mise en œuvre d'une stratégie qui lierait les performances de fonctionnement et le niveau d'investissement.

Elle serait donc moins susceptible de générer des économies de fonctionnement et par conséquent d'intéresser le partenaire privé, mais aussi la collectivité, en termes de rentabilité, au travers d'un partage des économies de fonctionnement.

Le recours aux marchés publics déconnecte en effet le plus souvent les préoccupations « investissement » et « fonctionnement », en raison tant de motifs tenant aux règles de séparation budgétaire et des crédits publics, qu'eu égard au fait que les acteurs et/ou prestataires en charge respectivement de l'investissement et de l'exploitation sont, le plus souvent différents.

Une solution traditionnelle, qui plus est, essentiellement de court terme, se trouve fréquemment confrontée à l'aléa des choix politiques prioritaires qui s'imposent à la collectivité.

Il s'avère extrêmement plus complexe et aléatoire d'avoir dans le cadre des marchés publics classiques une perception financière correcte de la capacité de la collectivité à mobiliser des moyens pour l'éclairage public dans les cinq à dix ans à venir.

Les exemples vécus en marchés traditionnels, même d'une durée relativement longue, ont très rapidement débouché, du fait de telles contraintes sur des problèmes budgétaires sérieux.

En effet les collectivités qui s'étaient engagées politiquement sur le long terme, à réaliser un certain nombre d'investissements destinés à générer des économies de fonctionnement, ont dues, pour des raisons étrangères à l'objet de l'éclairage public, modifier le niveau des investissements projetés et interrompre certains programmes avec des conséquences financières lourdes.

L'éclairage public a ainsi pâti pendant de longues années de cette situation.

Le contrat de partenariat en positionnant les dépenses de la collectivité, dans une logique pluriannuelle, sur un engagement à long terme, permettrait de mieux le préserver, en réduisant significativement le risque de remise en cause des investissements programmés.

d) Les marchés publics : une capacité de contrôle plus limitée

Qui plus est, le contrôle de l'exécution de ces marchés, dont on a vu qu'ils seraient plus nombreux évidemment qu'un contrat global -- marchés d'études, marchés d'entretien, marchés de renouvellement -- risquerait fort d'être dans la réalité peu effectif eu égard à l'insuffisance des moyens humains et techniques dont disposerait la Communauté de communes Beaucaire « Terre d'Argence » .

Au plan administratif, celle-ci serait en effet :

- d'une part, périodiquement occupée par les procédures de renouvellement de marchés multiples, même d'une durée relativement longue, et au regard de la séparation à opérer entre marchés d'investissement et de fonctionnement,
- et d'autre part verrait démultiplier ses contrôles d'exécution par le nombre de prestataires impliqués, ainsi que cela a déjà été évoqué.

En revanche, le contrat de partenariat offrant la possibilité de recourir, sans conditions normatives limitatives, à un seul et même interlocuteur en charge de la conception, du financement, de la construction, du renouvellement et de la maintenance, la Communauté de communes Beaucaire « Terre d'Argence », dans ce cadre pourrait se consacrer plus efficacement à la fixation et au contrôle de l'atteinte des objectifs de performances de ce seul contrat.

Elle ne devra pas sous-estimer cependant la nécessité de vérifier l'adaptation des moyens de contrôle à la mission et peut-être de les renforcer notamment sur le plan qualitatif.

e) Les marchés publics : la rigidité d'un cadre contractuel figé

Enfin le cadre d'une gestion traditionnelle, au travers de marchés publics, même pluriannuels s'oppose au nécessaire impératif d'évolutivité et de flexibilité que requièrent d'une part la stratégie financière adoptée et d'autre part la volonté de pouvoir tirer parti de l'évolution des technologies en matière d'éclairage public.

En effet, l'article 19 du code des marchés publics dispose que la conclusion d'un avenant à un marché est limitée par le respect d'une double condition : ne pas modifier l'objet du marché et ne pas entraîner un bouleversement de l'économie du marché initial.

Ces deux obligations ne pourraient en aucun cas être respectées en l'espèce, même si par ailleurs, de jurisprudence constante, la passation d'un avenant ne peut être justifiée que par des motifs présentant un double caractère cumulatif d'extériorité et d'imprévisibilité, ce qui pourrait être parfois être le cas dans le cas strict d'innovations technologiques.

A l'inverse, et de façon en conséquence beaucoup plus sécurisante, L. 1414-12 h) du code général des collectivités territoriales prévoit que le contrat de partenariat contient impérativement une clause ayant pour objet de fixer les « *conditions dans lesquelles il peut être procédé, par avenant ou, faute d'accord, par une décision unilatérale de la personne publique, à la modification de certains aspects du contrat ou à sa résiliation, notamment pour tenir compte de l'évolution des besoins de la personne publique, d'innovations technologiques ou de modifications dans les conditions de financement obtenues par le cocontractant.* »

Par ce dispositif, qui constitue une source de souplesse indéniable, des conditions de variations et d'évolutions du contrat peuvent être prévues dans le cadre de clauses spécifiques, en organisant les modalités, faculté absolument proscrite en matière de marchés publics.

De plus la prise en compte de contrainte de développement durable implique incontestablement une vision de long terme dont les objectifs nettement définis, se trouveront dans chaque composante du programme fonctionnel soumis à contrat.

f) Les marchés publics : le degré des performances attendues, moindre garantie de résultat et contrôle.

La fixation d'objectifs de performances et surtout de partage des risques corrélatif est traditionnellement délicate sinon absente du cadre des marchés publics, alors qu'ils constituent des caractéristiques essentielles du contrat de partenariat.

La personne publique :

- doit en effet définir à l'avance très précisément les besoins et les conditions d'exécution des prestations,
- n'a que peu de possibilité d'inclure dans le contrat une incitation à l'atteinte d'objectifs de performance et de pouvoir mettre en cause la responsabilité de son cocontractant, lors de l'exécution, en cas de performances insuffisantes, voire mauvaises.

En effet, les marchés publics présentent fréquemment le caractère de contrats d'adhésion, malgré les ouvertures récentes du code des marchés publics, en particulier au travers de l'introduction de la procédure du dialogue compétitif et la capacité de définir le besoin en termes d'exigences fonctionnelles.

De plus, si leur déroulement est comparable en raison de l'influence commune du droit européen qui les caractérise, l'environnement de ce dialogue compétitif est, lui, à différencier de celui du dialogue organisé pour les contrats de partenariat.

En effet le dialogue compétitif du code des marchés publics est destiné à permettre d'identifier au mieux les moyens propres à satisfaire les attentes de l'acheteur, et s'inscrit dans une logique qui doit aboutir à l'encadrement d'un cahier des charges contractuel décrivant les moyens à mettre en œuvre.

Au contraire, le dialogue du contrat de partenariat s'inscrit principalement dans celle de la fixation d'objectifs à atteindre et de transfert de risques – terminologies absentes du code des marchés publics- et laissant supposer une marge de manœuvre laissée au cocontractant de la personne publique quant aux moyens à mettre en œuvre, en particulier lorsque celui-ci se verra confier la conception des équipements à réaliser.

De façon générale, pendant la période d'exploitation, le contrat de partenariat s'attachera à exprimer une obligation de résultat notamment en terme de qualité de service à l'usager, de taux de pannes admissibles et de temps d'intervention sur défaut.

En effet pour chacune de ses composantes le contrat devra prévoir la phase de garantie de résultat et le contrôle de celui-ci, en particulier s'agissant des :

- **Aspects financiers** : l'un des objectifs en la matière est celui d'atteindre un équilibre entre l'investissement et la juste rémunération dont doivent bénéficier les capitaux privés, de veiller à ce que cette dernière ne soit pas excessive au détriment du public, ainsi en cas de refinancement du contrat, les économies réalisées devront faire l'objet d'un partage équitable.

Il en est de même du poste énergie pour lequel les variations de tarif de fourniture doivent être répercutées dans la plus grande transparence, ainsi que les frais de gestion éventuels qui doivent pouvoir être parfaitement identifiés.

- **Maintenance** : bien que dépendante de la qualité des investissements, la maintenance devra faire l'objet d'une règle établie sur les bases des « règles de l'art », ne laissant place à aucune interprétation. En utilisant la notion de taux de service (nombre de pannes simultanées sur le territoire de la collectivité) associée à de lourdes sanctions en cas de non respect, les partenaires devraient trouver rapidement un équilibre au plus grand bénéfice de la qualité, sur le contrôle de laquelle les services de la Communauté de communes Beaucaire « Terre d'Argence » pourront se concentrer.

- **Réparation et renouvellement**: ce poste est essentiellement dévolu à la résolution des problèmes liés à la vétusté et aux travaux consécutifs à accident.

Ce poste nécessitera l'élaboration d'une procédure de circulation de l'information propre à garantir les délais d'intervention adaptés aux risques encourus par la population. Le cas particulier des accidents et du vandalisme, mettant en jeu la sécurité des usagers, sera traité par le prestataire, sous son entière responsabilité, en relation directe avec les autorités municipales (police ou pompiers) ; les services de la communauté n'intervenant plus que comme relais d'information éventuelle. Par ailleurs un rapport d'étape annuel devrait informer la collectivité de l'évolution de l'état général des installations et aussi des interventions programmées dans l'année suivante.

- **Rénovation** : les opérations de rénovation seront définies et réalisées à partir du programme fonctionnel établi par la Communauté de communes Beaucaire « Terre d'Argence » . Celle ci prendra les dispositions propres à s'assurer de la qualité des ouvrages, au respect des budgets et des délais prévus.

La problématique de la rénovation est particulièrement sensible dans le cas de zones nouvellement urbanisées où la découverte technologique et l'innovation trouvent toute leur justification.

La Communauté de communes Beaucaire « Terre d'Argence » pourra aussi s'entourer des services d'un organisme de contrôle indépendant qui interviendra lors de la réception des ouvrages et de la première année de garantie.

Au terme du volet de cette comparaison juridico-administrative la Communauté de communes Beaucaire « Terre d'Argence » pense avoir démontré combien le mécanisme du contrat de partenariat est pour elle le plus avantageux pour pouvoir bénéficier du savoir faire et de la capacité d'innovation de professionnels de l'éclairage public mais aussi avec le souci de conserver la maîtrise de la gestion de ce service public :

- **en imposant aux candidats un programme fonctionnel comportant les grandes lignes des investissements à réaliser et des obligations d'entretien et de maintenance, des objectifs de performance à respecter ainsi qu'un principe de partage des risques,**
- **en négociant avec ceux-ci le cadre des moyens qu'ils mettraient en œuvre pour atteindre ces objectifs, dans le cadre de la phase de dialogue que prévoient les articles L.1414-5 et L.1414-7 du code général des collectivités territoriales.**

Le contrat de partenariat ainsi envisagé aurait pour objet global le financement, la conception, la réalisation des travaux de rénovation, le renouvellement, et l'entretien des installations d'éclairage public, les illuminations festives, de la Communauté de communes Beaucaire « Terre d'Argence »
Le choix de confier l'ensemble de la conception au titulaire du contrat de partenariat a été fait au regard des possibilités ouvertes par les articles L.1414-1 et L. 1414 13 du code général des collectivités territoriales qui laissent à la personne publique la possibilité de confier à son cocontractant tout ou partie de la conception des ouvrages.

Il convient dès lors, en application des dispositions L. 1414-2, I du Code général des collectivités territoriales que soit aussi démontré, au terme d'une analyse économique et financière, le caractère plus avantageux, pour la collectivité, du contrat de partenariat, par rapport à la solution de référence alternative constituée par des marchés publics séparés pluriannuels

III.3 - Les motifs économique et financier du recours au contrat de partenariat

Il s'agit ici d'examiner si le recours au contrat de partenariat (ci-après désigné « PPP ») est plus avantageux en termes de coût / performance que l'alternative marchés publics séparés pluriannuels identifiée ci-dessus.

III.3.1- Le périmètre de l'évaluation et la durée du contrat PPP

a) Le périmètre de l'évaluation

Le périmètre à prendre en compte ici est celui du futur contrat de partenariat envisagé avec les informations existantes.

Synthèse du patrimoine par catégorie de constituants

	Armoires	Mât < 5m	Cand 5m et plus	Lanternes fonctionnelles	Lanternes autres
BEUCAIRE	80	292	860	1361	963
BELLEGARDE	40	185	546	903	273
FOURQUES	19	81	241	486	23
JONQUIERES	16	65	194	381	149
VALLABREGUE	8	10	33	165	83
Global CCBTA	163	633	1874	3296	1491

Evaluation de la valeur patrimoniale à neuf.

Cette valeur correspond au coût des travaux s'il fallait rebâtir à neuf 100% des ouvrages .

VALEUR PATRIMONIALE - A NEUF - Hors réseaux

	Armoires	Mât < 5m	Cand 5m et plus	Lanternes fonctionnelles	Lanternes autres	TOTAL
VALEUR UNITAIRE	1 500 €	600 €	1 200 €	1 000 €	600 €	
BEUCAIRE	120 000 €	175 200 €	1 032 000 €	1 361 000 €	577 800 €	3 266 000 €
BELLEGARDE	60 000 €	111 000 €	655 200 €	903 000 €	163 800 €	1 893 000 €
FOURQUES	28 500 €	48 600 €	289 200 €	486 000 €	13 800 €	866 100 €
JONQUIERES	24 000 €	39 000 €	232 800 €	381 000 €	89 400 €	766 200 €
VALLABREGUE	12 000 €	6 000 €	39 600 €	165 000 €	49 800 €	272 400 €
Global CCBTA	244 500 €	379 800 €	2 248 800 €	3 296 000 €	894 600 €	7 063 700 €

Synthèse de l'état constaté des ouvrages

	Armoires	Mât < 5m	Cand 5m et plus	Lanternes fonctionnelles	Lanternes autres	
BEUCAIRE	30%	33%	33%	38%	49%	BON
	33%	33%	33%	58%	21%	MOYEN
	38%	33%	33%	3%	30%	MAUVAIS
BELLEGARDE	25%	100%	100%	27%	19%	BON
	40%	0%	0%	27%	39%	MOYEN
	35%	0%	0%	47%	41%	MAUVAIS
FOURQUES	21%	39%	39%	27%	0%	BON
	42%	22%	22%	20%	48%	MOYEN
	37%	39%	39%	53%	52%	MAUVAIS
JONQUIERES	0%	33%	33%	93%	93%	BON
	100%	33%	33%	3%	1%	MOYEN
	0%	33%	33%	3%	6%	MAUVAIS
VALLABREGUE	25%	9%	9%	19%	80%	BON
	38%	72%	72%	8%	0%	MOYEN
	38%	19%	19%	73%	20%	MAUVAIS
GLOBAL CCBTA	25%	53%	53%	39%	49%	BON
	42%	23%	23%	35%	22%	MOYEN
	33%	24%	24%	26%	30%	MAUVAIS
	100%	100%	100%	100%	100%	TOTAL

b) Durée retenue pour l'évaluation

La durée retenue pour l'évaluation a été fixée à **15 ans**. Cette durée tient compte de plusieurs facteurs et notamment la durée des investissements.

En effet, le domaine de l'éclairage public est caractérisé par une sensible différence de durée de vie réelle de ses composants :

- Réseaux et armoires : 40 ans
- Supports : 30 à 35ans
- Appareils : 25 à 30 ans
- Accessoires : 20 à 25 ans
- Lampes : 3 ans en général
- et à l'avenir l'électronique : 20 ans (estimation)

Ainsi la programmation des investissements se trouve extrêmement complexe, particulièrement lorsque l'état des installations justifie une remise à niveau rapide et urgente, ce qui semble être le cas sur le territoire de la Communauté de communes Beaucaire « Terre d'Argence »

Il semble donc que la période de remise à niveau ne devrait pas excéder 2 à 3 années et pour en assurer un amortissement cohérent, la durée totale du contrat pourrait être de l'ordre de 15 ans. Néanmoins, cette durée ne préjuge pas la durée qui sera choisie ultérieurement lors du dialogue compétitif en fonction des durées que les candidats proposeront pour optimiser leurs offres.

Par ailleurs il est précisé que la valeur nette des actifs à la fin normale du contrat doit être nulle pour le partenaire privé afin que la collectivité n'ait pas à payer une valeur de reprise.

III.3.2 - La solution publique de référence

La solution publique de référence consiste en des contrats séparés pour la conception, la réalisation et l'exploitation/maintenance. Dans cette solution, les contrats de travaux (G4) et de services (G1, G2 et G3) feront l'objet de marchés pluriannuels.

III.3.3 - Les délais estimés des deux procédures

a) Délais de la procédure PPP

Les délais de la procédure de passation d'un contrat de partenariat (CP) ont été estimés sur la base du programme fonctionnel du projet ; ici la réalisation complète de la rénovation pourrait avoisiner deux années, après période d'études d'exécution.

b) Délais de la procédure de contrats séparés

La diversité des opérations indispensables pour obtenir une mise en conformité cohérente des installations éclairage public implique de nombreux marchés séparés d'objet différents ; leur mise en œuvre devra être fondée sur des études lourdes, des maîtrises d'œuvre différentes, ainsi le délai résultant excédera de plusieurs mois sinon de plusieurs années la mise en œuvre d'un programme fonctionnel soumis à contrat de partenariat.

c) Comparaison des délais des deux procédures

Il apparaît donc en conclusion :

- que le contrat de partenariat pourrait être mis en œuvre au cours du premier semestre 2010 **pour le fonctionnement, la rénovation** intervenant après étude, serait opérationnelle vers la fin d'année et d'une durée de deux à trois ans;
- que le contrat résultant de la procédure de marchés séparés **relatif au fonctionnement** ne pourrait être mis en place que 8 à 12 mois plus tard, pour l'ensemble des prestations. Par contre, compte tenu de la complexité de programmation et de maîtrise d'œuvre, la rénovation ne pourra être abordée avant fin 2010, pour une durée de quatre à cinq années.

III.3.4 - Les coûts estimés dans les deux solutions (voir tableau ci après)

a) Dans la solution en contrats séparés :

Les montants ci-dessous sont des totaux sur 15 ans, TTC et valeur mi-2009. Ces coûts tels qu'ils sont exposés correspondent plus à des ordres de grandeur avant retour d'expérience qu'à la réalité.

Nous pouvons estimer qu'en marché séparés la dépense sur la durée avoisinerait pour le fonctionnement 620000 euros, soit en euros constants 413 000 € annuel, et pour les investissements : 4227 uros, comprenant outre les travaux, les études incontournables, les frais de gestions des marchés, et les autres coûts indirects : assurances, frais généraux...non compris les frais financiers liés à un éventuel emprunt.

- **Les coûts d'énergie (G1)**

Les coûts actuels sont de 265407 € par an. Ce sont ces coûts qui ont été retenus dans la solution en contrats séparés. Dans la solution PPP, une économie été prise en compte, comme indiqué ci-dessus, et sur la base de statistiques confidentielles récentes portant sur 40 000 points lumineux dont dispose le consultant technique.

- **Les coûts d'entretien et de maintenance courante (G2)**

Les coûts d'entretien et de maintenance courante ont été fixés à 212000€ par an dans la solution en contrats séparés.

- **Les coûts de grosses réparations et de renouvellement (G3)**

Pour les GER, la mise en œuvre d'une maintenance préventive associée à un programme volontaire et rapide (sur 2 à 3 ans de rénovation par exemple) doit mettre fin à la hausse des coûts d'intervention et de réparation. Le budget actuel de 45000 € annuel devra s'inscrire au titre de ce poste en complément du programme de rénovation.

b) Dans la solution en PPP

On peut considérer que le cahier des charges sera suffisamment précis quant aux objectifs de performance, aux rôles respectifs de la Communauté de communes Beaucaire « Terre d'Argence » et du partenaire privé et aux principes et modalités des avenants éventuels. La probabilité de survenance de risque de surcoût, lié à la nouveauté de la procédure, est donc considérée comme très faible. C'est pourquoi il n'a pas été valorisé. Ce risque d'imprécision contractuelle ne doit pas être confondu avec le risque de changement de programme.

Dans les mêmes conditions que ci-dessus nous espérons une économie de l'ordre de 10% en solution PPP, nonobstant une sensible amélioration du service aux usagers, ainsi qu'une meilleure prise en compte du développement durable.

Le remboursement de l'investissement et son financement sera couvert par la rémunération Investissement (I). Le coût de financement sera dépendant du transfert de risques et des modes de financement choisis.

Il ressort des calculs précédents que la solution en PPP est plus avantageuse que la solution en contrats séparés . Le différentiel est de plus de 10 % en faveur du PPP. Ce gain tient compte d'un mécanisme de cessions partielles de créances successives au fur et à mesure des livraisons par tranches qui seraient mises immédiatement en service. Ceci permet en effet de diminuer les coûts de financement du partenaire privé pendant la période de travaux. Rappelons que ces résultats ont été calculés sur la base des hypothèses qui ont été prises en compte dans le cadre de l'étude et ne peuvent donc préfigurer en rien le résultat futur tel qu'il serait obtenu à la suite du dialogue compétitif.

COMPARAISON des SCHEMAS (en euros courants)
sur la durée prévisionnelle
du contrat

NATURE DES COUTS	Schéma alternatif	Schéma PPP	Ecart; gains ou surcoûts
Cout de programmation, conception, réalisation			
programmation		Durée : 15 ans	L'économie d'échelle liée au volume et à la durée n'est pas prise en compte.
conception	821		Maîtrise d'œuvre sur la durée.
Réalisation TTC avant impact FCTVA	4074	3773	
Cout des frais de gestion des procédures			
indemnisation			
frais de gestion des procédures	50	50	
Cout d'exploitation et de maintenance	7174	5462	L'économie en fonctionnement Doit financer en partie L'investissement.
Exploitation			
Maintenance			
Couts du gros entretien et des réparations	3641*	3367	La qualité des investissements Impacte, sur la durée, le budget renouvellement
Gros entretien Y compris illum.			
Réparation			
Cout du financement (frais financiers)	1172	1370	
Recettes annexes			
Subventions			Non budgétée à ce stade.
Total des couts	16483	13992	-2491 (soit - 15%)
Soit moyenne annuelle	1098	9320	
Non actualisés avant prise en compte des risques	15404	12536	- 18.8%
Actualisés avant prise en compte des risques			
Non actualisés après prise en compte des risques	16483	13992	
Actualisés après prise en compte des risques	11810	9794	- 17%
VAN du projet	11810	9320	

commentaires:

durée échantillon : 15 ans
MP : études:4 ans; travaux 5 ans
CP: études 6 mois; travaux 2 ans
actualisations 4.8%
Risque: MOP 10%; PPP 7%
inflation 2.5% par an
intérêt : MOP 4.5%; PPP 4.8 %

Le montant de la rénovation
Comprend une option de
1500 K€ pour la mise en œuvre
D'un plan lumière.

*une part des travaux de rénovation est réalisée au titre du gros entretien ; le programme est possible sur 5 ans.

Soit sur la durée prévisionnel du contrat :

TOTAL Marchés séparés : 16483 K€

P P P : 13992 K€

ECART : 2491 K €

III.3.5 - Les aspects qualitatifs des deux solutions

Pour compléter l'analyse précédente, une analyse comparative qualitative a été réalisée bien que la prise en compte des éléments qualitatifs n'apparaisse pas indispensable au vu de la supériorité de la solution PPP par rapport à la solution en marchés séparés démontrée précédemment.

Trois types d'éléments qualitatifs ont été retenus :

- l'impact des délais sur l'opération,
- l'impact de l'opération sur la qualité du service rendu aux usagers,
- l'impact d'éléments imprévisibles, cas de force majeure, faits du prince.

III.3.6 - La qualité du service rendu

On peut penser que la qualité du service rendu sera meilleure dans la solution PPP du fait de:

- un cahier des charges plus précis en termes d'objectifs de performance, de partage des rôles et responsabilités et de modalités des avenants éventuels: la nouveauté liée au PPP peut conduire la Communauté de communes Beaucaire « Terre d'Argence » à mieux spécifier la nature du service attendu et à s'entourer de garanties contractuelles supérieures à celle d'un contrat traditionnel. Grâce à cette meilleure réflexion en amont et à une précision contractuelle plus poussée, la Communauté de communes Beaucaire « Terre d'Argence » disposerait d'une meilleure capacité pour faire respecter le contrat et garantir une qualité de service continue.
- une meilleure qualité de la maintenance : le fait de confier à un partenaire privé le financement, la conception, la construction, la maintenance et l'exploitation des installations d'éclairage public devrait permettre d'avoir une approche globale optimisant la programmation et le dimensionnement des investissements, de la maintenance et des renouvellements et ainsi les coûts globaux. On peut donc espérer que dès la conception, des solutions permettant une meilleure maintenance et un meilleur usage des installations soit envisagées.
- Une responsabilisation plus claire et plus forte des acteurs : en confiant les prestations de maintenance et d'exploitation au secteur privé, la Communauté de communes Beaucaire « Terre d'Argence » pourra mieux se concentrer sur le contrôle qualitatif et ne plus se soucier des problèmes liés à la réalisation des prestations par ses propres services.

III.3.7 - Conclusions de la 2^{ème} partie économique et financière

En définitive, les simulations financières démontrent que la solution du PPP est économiquement plus avantageuse que la solution de marchés publics séparés, les économies potentielles sont de l'ordre de 1350000 €. L'évaluation de la solution de PPP a été faite sur des hypothèses **prudentes** en matière de coûts des travaux et des services, ainsi qu'en matière de conditions financières. Celles-ci ne préfigurent pas les chiffres qui seront utilisés par les candidats dans leurs propositions, qui seront comme toujours différents de ceux des consultants experts et des autres candidats. Cependant, on peut dire qu'en raison de cette prudence, la probabilité de bonnes surprises est plus grande que celles de mauvaises surprises.

Mais la solution du PPP présente d'autres avantages qualitatifs au moins aussi importants à savoir :

- l'accélération du programme de rénovation et donc une amélioration rapide de l'image nocturne de la ville et de la sécurité ;
- une approche globale des problèmes d'investissement, de fonctionnement et de financement permettant d'optimiser les solutions ;
- une garantie contractuelle de diminution des coûts de fonctionnement par mise en œuvre des solutions technologiquement les plus avancées ;
- un partage des risques plus favorable à la **Communauté de communes Beaucaire « Terre d'Argence**

: