

Plan type du rapport d'évaluation préalable

La présente fiche a pour objet de préciser l'ordonnancement général et les rubriques à renseigner au titre du rapport d'évaluation préalable, afin de répondre au mieux aux exigences de l'ordonnance du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat.

La méthodologie applicable aux évaluations préalables est fixée par l'arrêté du 2 mars 2009 (publié au JO du 4 mars 2009). Les personnes publiques et leurs conseils sont donc tenus de s'y conformer afin de permettre un traitement rapide et efficace de leur dossier.

Cette méthodologie s'applique non seulement aux contrats de partenariat au sens de l'ordonnance du 17 juin 2004, mais aussi aux autres partenariats public-privé pour lesquels une évaluation préalable doit être réalisée. Il s'agit :

- des projets d'AOT-LOA sectoriels de l'Etat, dont l'évaluation préalable est obligatoire dès lors que le loyer HT annuel est supérieur à 1 M€ (art. 48 de la loi du 28 juillet 2008 relative aux contrats de partenariat),
- des baux emphytéotiques administratifs (BEA) sectoriels des collectivités territoriales ou de leurs BEA de droit commun, si l'éligibilité au FCTVA est recherchée (art. L 1615-13 du CGCT) et à condition que la somme cumulée des loyers HT soit inférieure à 10 M€,
- et celle des baux emphytéotiques hospitaliers (BEH) depuis le décret du 29 avril 2010 (art. R 6148-1 du Code de la santé publique).

Le contenu du rapport d'évaluation préalable doit pour l'essentiel comporter des éléments contribuant à montrer que le recours au contrat de partenariat permet d'offrir à la personne publique une solution alternative moins coûteuse et/ou plus avantageuse pour atteindre ses objectifs. Il convient donc d'apporter une attention toute particulière à la justification des hypothèses retenues et des chiffrages effectués, ainsi qu'aux commentaires des résultats et à l'appréciation de leur robustesse.

Le plan type suivant précise et illustre l'architecture retenue par l'arrêté du 2 mars 2009. La mise en œuvre de ce plan-type devra se faire en se référant aux documents mis en ligne par la Mission d'Appui sur son site Internet, accessible à partir du portail du ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie (www.bercy.gouv.fr), rubrique « Partenariat public-privé », et notamment au Guide Méthodologique de la MAPPP.

I - Présentation du projet

- Description et statut du porteur du projet. Il sera utile de préciser la base juridique de ses compétences et le statut des emprises foncières sur lesquelles les investissements doivent se réaliser.
- Objet, historique, contexte et enjeux du projet.

- Définition du périmètre fonctionnel du projet, de la superficie des emprises foncières nécessaires et de la nature des investissements envisagés. Un périmètre précis et détaillé du projet devra être établi, en indiquant explicitement aussi ce qui en est exclu (ex. : contrat de fourniture énergétique dans les collectivités locales).
- Etudes et procédures antérieures ou en cours, décisions déjà prises ou restant à prendre.

II - Partie juridique

Le rapport examinera tout d'abord les schémas juridiques envisageables, parmi lesquels la ou les formules de PPP envisageables, puis vérifiera si l'on peut juridiquement y recourir.

II.1) Présentation des différents schémas juridiques envisageables (marchés publics de travaux et/ou de services, régies éventuelles, DSP, AOT-LOA, bail emphytéotique, CP, contrats globaux sectoriels,...) et des raisons conduisant au choix des schémas retenus pour la comparaison et au rejet des schémas écartés.

La personne publique devra éviter deux écueils : le premier consiste à examiner en détail toutes les formules juridiques envisageables, quand bien même il serait clair dès l'origine que certaines ne peuvent pas s'appliquer au cas d'espèce étudié (par exemple, une délégation de service public ou une concession de travaux dans les projets où le risque d'exploitation n'est pas porté par le partenaire privé ; ou encore un BEA dès lors que le projet comporte une emprise sur le domaine public dans le champ d'application d'une contravention de voirie – cas des projets d'éclairage public par exemple -) ; le second consiste à transformer le rapport d'évaluation préalable en traité de droit de la commande publique.

L'analyse juridique comparative devra être concise et de nature à fournir des éléments de décision à la personne publique. Elle s'attachera à examiner les conditions de solidité et de sécurité juridique des montages et des procédures de passation au regard des besoins exprimés par la personne publique. A cet égard, si la comparaison avec un schéma de référence faisant intervenir un ou plusieurs marchés publics est incontournable, il conviendra de s'interroger sur la pertinence des schémas alternatifs dans certains cas (par exemple ceux concernant des projets à forte composante bâtementaire et à faible part d'entretien-maintenance, dont la conception est classique et qui ne génèrent pas de recettes de valorisation).

A ce titre, les évaluations préalables constituent un précieux outil d'aide à la décision pour le porteur du projet.

II.2) Exposé le cas échéant des raisons justifiant un contrat de partenariat sur le plan de la complexité (technique, juridique, administrative, organisationnelle et financière), de l'urgence ou d'un bilan coûts-avantages favorable (critère dit de l'efficience).

Ce dernier critère d'éligibilité appelle un développement particulier. Depuis la loi du 28 juillet 2008, la personne publique peut en effet retenir comme base juridique de son contrat de partenariat le critère de l'efficience, à l'issue d'une analyse entre les avantages et les inconvénients de cette forme juridique par rapport à d'autres contrats de la commande publique. Cette possibilité n'a pas, pour l'instant, été pleinement utilisée. Elle présente toutefois l'avantage d'ouvrir la voie du dialogue compétitif dans la suite de la procédure au même titre que les deux autres critères d'éligibilité, dès lors que le caractère complexe du projet peut être présumé.

Dans le cas où la personne publique hésiterait dans le choix du critère, elle peut en retenir plusieurs. Si elle opte, au vu des résultats des simulations financières, pour le critère de l'efficacité, elle indiquera ce choix en conclusion de la partie juridique et renverra à la partie III du rapport consacrée à l'analyse comparative.

Si les circonstances le justifient, la notion d'urgence pourra aussi être invoquée. Le Conseil d'Etat en a donné une interprétation extensive. L'urgence permettra de se satisfaire d'une évaluation préalable succincte si elle correspond à une situation imprévisible.

Dans le domaine des baux emphytéotiques, les textes autorisent sans ambiguïté le recours au critère de l'efficacité à côté des deux autres critères pour les baux emphytéotiques hospitaliers. Les baux emphytéotiques administratifs sont soumis, pour leur part, à des conditions de légalité spécifiques qui ne font pas appel aux critères précédents. En matière d'AOT/LOA de l'Etat, la notion d'efficacité est à prendre en considération pour éclairer le choix de la personne publique.

La généralisation des évaluations préalables et l'introduction du critère de l'efficacité sont donc de nature à faciliter le recours à des formules de coopération entre le public et le privé. Le critère de l'efficacité doit aussi permettre de s'affranchir d'une vision trop juridique des contrats de partenariat. Il donnera toute leur mesure aux considérations économiques et financières afin que les personnes publiques puissent sélectionner le mode de commande publique le plus efficace et le plus économe des deniers publics.

III - Analyse comparative

Cette analyse a vocation à être plus approfondie lorsqu'il est fait appel au critère de l'efficacité, notamment en matière de prise en compte monétaire des risques, par rapport à celle qui serait admise si le porteur du projet faisait appel au critère de la complexité ou à celui de l'urgence.

III.1. Eléments comparatifs de périmètre et de calendrier des schémas retenus

- Description des périmètres physiques et fonctionnels et des contenus du schéma de référence et des schémas alternatifs (CP ou autres PPP) retenus, avec leurs variantes éventuelles. Si certaines fonctions sont conservées en régie ou font déjà l'objet de contrats d'externalisation (pour des tâches d'entretien courant par exemple), il conviendra de le mentionner et de l'expliquer.
- Calendrier du déroulement (des études à la mise en service) de chaque schéma. Ces calendriers seront fournis sous la forme de tableaux et commentés. La MAPPP ne recommande plus de caler les dates de mise en service lorsqu'elles diffèrent significativement en fonction du montage retenu et il convient désormais d'apprécier l'impact de l'avantage socio-économique attaché à une mise en service plus rapide de l'équipement en CP. La définition de cet avantage et ses modalités de calcul sont détaillées dans le nouveau Guide méthodologique de la MAPPP mis en ligne.
- Durée totale des schémas comparés (en distinguant la durée des travaux et la durée d'exploitation) et justification de la durée retenue au regard de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement.

III.2. Coûts et recettes éventuelles de valorisation

Il est recommandé avant tout de regrouper dans un seul tableau l'ensemble des paramètres et variables utilisés, en veillant au vocabulaire employé (chaque variable ou paramètre doit avoir une seule appellation). Un modèle est joint en annexe.

Le rapport sera structuré de la façon suivante :

III.2.1. Analyse des coûts d'investissement dans les différents schémas étudiés.

L'estimation des coûts dans les différents schémas doit s'effectuer du point de vue de la personne publique, à périmètre identique. Les informations suivantes devront être fournies :

- Estimation des coûts de programmation, de conception et de réalisation du projet pour la personne publique comme pour le partenaire privé. Répartition de ces coûts dans le temps et choix des coefficients d'indexation à appliquer aux différents postes de coût. Ces coûts comporteront en général un montant correspondant à une provision pour couvrir des aléas classiques de chantier, à distinguer de l'impact des risques étudié plus loin.
- Montant de l'investissement total toutes dépenses confondues à financer dans chaque schéma et origine des financements (prêts bancaires, subventions, autres financements publics ou parapublics éventuels,...).
- Ces données, exprimées hors taxes, seront présentées sous forme de tableaux commentés, en distinguant dans chaque schéma les coûts qui sont supportés par la personne publique (y compris les coûts internes, en particulier les coûts salariaux) et ceux qui sont à la charge du partenaire privé. Les coûts de conception, de travaux et les frais financiers de toute nature (intérêts intercalaires, commissions bancaires, ...) seront clairement identifiés. La somme des postes ci-dessus permettra d'obtenir le « montant à financer ».

Les données devront correspondre à celles figurant dans le modèle financier établi par les conseils spécialisés de la personne publique pour le besoin des calculs de loyers, des analyses de sensibilité, des tests de basculement et des études de risques. Le modèle financier en version Excel devra être communiqué à la MAPP¹.

- Les montants seront toujours HT, en € courants ou en € constants avec, dans ce dernier cas, l'indication de l'année de référence.

III.2.2. Analyse des coûts d'exploitation dans les différents schémas étudiés.

- Estimation des coûts d'exploitation, de maintenance, de gros entretien et de renouvellement dans chaque schéma et choix des coefficients d'indexation à appliquer aux différents postes de coût.
- Estimations sur la durée de vie du projet des coûts de gestion pour la personne publique et de la société de projet éventuelle dans le schéma « contrat de partenariat ».

¹ Le modèle ne devra pas être verrouillé et les formules de calcul devront être apparentes.

- Estimation des recettes de valorisation éventuelles (location de locaux, recettes commerciales, vente d'énergie,...).

III.2.3. Hypothèses fiscales et comptables retenues.

Il s'agit en l'espèce d'examiner les conditions d'assujettissement aux différents impôts et taxes en vigueur et de préciser les conditions d'application de la TVA.

En règle générale, la personne publique se verra facturer des coûts d'investissement TTC en marchés publics, tandis que le partenaire privé, réputé assujetti, financera ses investissements HT (la TVA grevant les loyers après la mise en service de l'équipement).

Il faudra également démontrer, le cas échéant, l'éligibilité du projet au mécanisme du FCTVA et préciser les conditions de fonctionnement du compte de TVA au niveau de la société projet lorsqu'il en est créée une en CP.

Il conviendra enfin de mesurer l'incidence de l'assujettissement total ou partiel de la personne publique à la TVA pour le projet considéré.

Pour l'information de la personne publique, il sera souhaitable de pouvoir apprécier l'impact des différents schémas en comptabilité générale et en comptabilité budgétaire.

III.2.4. Coûts financiers et de montage.

Comme le guide méthodologique de la MAPPP le souligne, trois types de montage financier sont envisageables : un montage « corporate » ou en crédit-bail qui concerne essentiellement les petits projets faisant appel à une ligne de métier bien identifiée et le montage en financement de projet que l'on retrouve de manière quasi systématique pour les projets d'un montant supérieur à 20 ou 30 M€.

Dans le schéma MOP, le rapport s'attachera à préciser les modalités de financement retenues par la personne publique (emprunts, durées, taux, commissions bancaires et marges appliquées) en indiquant les références disponibles en cas de financement bancaire récent. La phase de préfinancement des équipements sera, le cas échéant, distinguée de la phase d'exploitation-maintenance.

En CP, et dès lors qu'il est fait appel à une société de projet, le rapport s'attachera à fournir des éléments de comparaison et de calcul au titre de chacune des deux phases rappelées ci-dessus.

En période de préfinancement, il conviendra de fournir des informations sur la structuration financière retenue (montant des fonds propres de la société de projet et de la dette bancaire), la nature du préfinancement (conditions et modalités du crédit relais fonds propres, du crédit relais TVA, commissions de montage et d'engagement, nature du taux de référence) et la gestion du risque de taux d'intérêt. Les intérêts intercalaires et certaines commissions étant capitalisées, il conviendra de décrire les conditions de cette capitalisation. La somme des coûts d'investissement HT, du coût de portage de la TVA par la société de projet et des intérêts intercalaires capitalisés correspondra au montant à financer. La cohérence avec les données du modèle financier devra être assurée.

A la mise en service des équipements, point de départ du versement des loyers d'investissement, le rapport s'attachera à fournir des éléments sur :

- les conditions du refinancement à long terme mis en place,

- les conditions associées à la dette cédée et acceptée,
- celles afférentes à la dette projet, en précisant s'il existe un coussin de maturité,
- la possibilité de cristalliser les taux d'intérêt avant la mise en service totale des investissements,
- les conditions de substitution du crédit relais par les fonds propres (part du capital social et de la dette subordonnée d'actionnaires, conditions de rémunération et d'amortissement, taux de rendement interne pour les actionnaires). La rémunération du capital social via les dividendes versés devra être introduite dans les calculs après IS (TRI du capital à risque).

De plus amples détails sont fournis dans le guide méthodologique de la MAPPP.

III.2.5. Recettes de valorisation.

Compte tenu de la possibilité offerte par le contrat de partenariat de bénéficier de recettes de valorisation éventuelles venant diminuer le coût de la rémunération due au partenaire privé, cette faculté devra faire l'objet de développements spécifiques. On peut songer par exemple à un volet immobilier dans le cadre de la construction de bâtiments scolaires sur une partie du domaine public qui serait préalablement déclassée, à l'utilisation alternative des équipements publics par un tiers ou à la vente d'immeubles devenus inutiles. Tout ce qui touche à la gestion de l'énergie constitue également un domaine propice à de telles recettes (dans le cadre d'un contrat de performance énergétique par exemple).

Les conseils s'attacheront à préciser, lorsque de telles recettes sont prévues, la clé de partage entre la personne publique et le titulaire du contrat de partenariat, la part de ces recettes qui sera garantie par le titulaire du contrat de partenariat et les modalités de perception de cette part (soit à la signature du contrat de partenariat, soit en diminution des loyers).

III.2.6. Subventions.

Il conviendra d'indiquer l'origine, la nature (investissement ou exploitation) et le niveau des subventions attendues ou espérées ainsi que la date et les modalités de leur versement.

Ces sommes ne doivent pas être confondues avec les avances sur rémunérations qui sont financées par la personne publique cocontractante et, à ce titre, assujetties à la TVA.

Lorsqu'un projet est porté par une collectivité territoriale et que le cumul des loyers HT, exprimés en euros courants, sur la durée du contrat est inférieur à 40 millions, le financement privé doit alors être majoritaire.

III.3. Analyse comparative de la VAN des coûts avant prise en compte monétaire des risques

Il s'agit ici de procéder à une évaluation de la valeur actualisée nette (VAN) des coûts dans chaque schéma avant prise en compte des risques qui s'y rapportent. Le rapport devra fournir les éléments d'appréciation suivants :

- Justification de la période retenue pour la comparaison des schémas. Il faudra veiller à ce que les périodes de comparaison soient identiques.
- Estimation pour la personne publique des valeurs actuelles des flux nets de décaissements dans chacun des schémas.

- Si les calendriers de conception-réalisation sont significativement différents entre les schémas (plus de 6 mois de décalage dans les dates de mise en service), l'avantage socio-économique associé à la mise en service plus rapide de l'ouvrage en contrat de partenariat devra être calculé en respectant la méthodologie proposée dans le nouveau guide méthodologique. Toutefois, si le projet génère des économies ou des recettes de valorisation substantielles (réseaux haut débit, équipements sportifs ou culturels susceptibles d'exploitation commerciale, collecte et valorisation de déchets), on estimera que le gain associé à une mise en service plus rapide des investissements sera correctement traduit par les économies ou les recettes dégagées de façon anticipée.
- Les calculs de VAN des coûts seront également présentés TVA comprise afin d'estimer fidèlement les charges prévisionnelles et leur soutenabilité budgétaire pour la personne publique.
- Le rapport devra enfin faire apparaître le montant du premier loyer TTC (en euros courants) sur les douze mois suivant la mise en service de la totalité des ouvrages.

III.4. Analyse comparative de la VAN des coûts après prise en compte monétaire des risques

- Estimation qualitative (approche matricielle) et répartition des risques entre les acteurs public et privé.
- Valorisation monétaire des risques dans chaque schéma (avec une approche plus ou moins sophistiquée selon la nature et la taille du projet).
- Estimation des valeurs actuelles des flux nets de décaissement des schémas pour la personne publique après prise en compte monétaire des risques.

L'analyse sera complétée par :

- des tests de sensibilité sur les principaux postes de coûts et de financement,
- un calcul des valeurs de basculement (qui font pencher la comparaison en termes de valeurs actuelles des flux nets dans un sens ou dans l'autre et qui ont pour but de mesurer la robustesse relative d'un schéma par rapport à un autre) sur les principaux paramètres (coût des travaux, coût annuel d'entretien-exploitation, marge bancaire sur la dette cédée et acceptée en contrat de partenariat),
- une étude de l'impact des schémas en termes de performance et de développement durable, à partir de données de nature non quantifiable,
- l'indication du montant des premiers loyers après la mise en service complète des investissements et leur date de versement, de même que leur cumul sur la durée du PPP (en euros courants) seront rappelés.

* * *

Le tableau de synthèse, qui est proposé en annexe et qu'il conviendra de remplir le plus complètement possible, sera établi à partir des tableaux repris dans les parties correspondantes du rapport d'évaluation avec les mêmes libellés.

