MARCHE PUBLIC DE SERVICE

Maître d'ouvrage : COMMUNE DE GOUESNOU 6 Place des Fusillés – 29850 GOUESNOU

MARCHE A PROCEDURE ADAPTEE

Réalisation des études d'évaluation préalable portant sur le mode de réalisation du projet et de soutenabilité budgétaire pour la reconstruction de l'école du Château d'eau

CAHIER DES CLAUSES TECHNIQUES PARTICULIERES

2018-MS-03

Date d'envoi à la publication : 14/03/2018

Date limite de réception des offres : 05/04/2018

Personne publique : Commune de GOUESNOU

Responsable du marché : Monsieur Stéphane ROUDAUT, Maire de GOUESNOU

SOMMAIRE

Introduction 3

Objet de la mission 3

Périmètre des rénovations énergétiques .....

Organisation de la maîtrise d'ouvrage 3

Articulation avec les études en cours .....

Mission 1 : Elaboration des études préalables au choix du mode contractuel le plus adapté au projet de rénovation énergétique 3

Préambule et contraintes calendaires 3

Etape 1.0 - Lancement de la partie 1 de la mission 4

Etape 1.1 – Etude du mode de réalisation du projet (EMRP) 5

Etape 1.2 – Etude de soutenabilité budgétaire (ESB) 6

Etape 1.3 – Contrôle de cohérence des documents produits 7

.....

.....

Annexes 7

Annexe 1 - Plan type du rapport d'évaluation préalable du mode de réalisation 7

Annexe 2 - circulaire n°2016/04/9049 20

Annexe 3 - préconisations de la DGFiP 26

Introduction

L'article 74 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 et du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics précise que « *la décision de recourir à un marché de partenariat, quel que soit le montant d'investissement doit être précédée de la réalisation d'une évaluation ayant pour objet de comparer les différents modes envisageables de réalisation du projet. Cette évaluation comporte une analyse en coût complet ainsi que tout élément permettant d'éclairer l'acheteur dans le choix du mode de réalisation du projet. L'acheteur réalise également une étude de soutenabilité budgétaire qui apprécie notamment les conséquences du contrat sur les finances publiques et la disponibilité des crédits* ». L'article 76 précise quant à lui que « *l'évaluation du mode de réalisation du projet est soumise pour avis à un organisme expert créé par voie réglementaire* [en l'occurrence FIN INFRA] *et l'étude de soutenabilité budgétaire est soumise pour avis au service de l'Etat compétent* [en l'occurrence la DDFIP].

Objet de la mission

Dans le cadre de cette consultation, la collectivité souhaite disposer de la réalisation des évaluations préalables relatives au choix du meilleur mode contractuel de reconstruction de l'école du Château d'Eau et de l'évaluation de son impact sur les finances de la collectivité. L'assistance comprend le soutien à la préparation des dossiers qui seront instruits par les services de l'Etat.

Organisation de la maîtrise d'ouvrage

L'interlocuteur du titulaire du côté de la maîtrise d'ouvrage sera la Direction générale des services ainsi que le service des finances.

Mission 1 : Elaboration des études préalables au choix du mode contractuel le plus adapté au projet de construction de la nouvelle école du Château d'Eau

Mission 2 : Etude de soutenabilité budgétaire du projet

Préambule et contraintes calendaires

La maîtrise d'ouvrage précise la nécessité absolue d'une présentation des études préalables, objet de la présente consultation, au Conseil municipal de la Ville de Gouesnou.

Compte tenu des contraintes calendaires de passation, de réalisation des études, d'instruction auprès des instances étatiques (FIN INFRA et DDFIP) et du calendrier de présentation des résultats devant l'assemblée délibérante, le titulaire est en capacité de réaliser les deux études objets des étapes 1 et 2 de la présente consultation en 7 semaines.

	Calendrier
Mise en ligne de la consultation	14 mars 2018
Réception des offres	Jeudi 5 avril 2018
Signature du marché	-
Réunion de lancement	Lundi 23 avril 2018
Délais de réalisation des évaluations préalables	**7 semaines**
Soumission EMRP à FIN INFRA et ESB à DDFIP	15 juin 2018
Délais d'instruction FIN INFRA et DDFIP	6 semaines
Réception avis FIN INFRA et DDFIP	Eté 2018
Passage en conseil municipal	Jeudi 27 septembre 2018

Légende du code couleur :

	Délais et dates incompressibles
	Délais et dates ajustables

Le titulaire prévoit dans sa réponse les temps d'échanges téléphoniques et itérations nécessaires avec les deux instances étatiques pour s'accorder sur leurs attentes, tant sur la forme que sur le fond.

En parallèle de la présente consultation, le titulaire doit noter que la ville de Gouesnou a mené parallèlement l'étude de programme détaillée nécessaire permettant d'évaluer de façon plus précise le contenu technique et l'enveloppe financière prévisionnelle des travaux. Il convient de noter que les résultats de cette étude serviront de données d'entrée à la réalisation des deux études préalables.

Etape 0 - Lancement de la partie 1 de la mission

Une réunion de lancement physique est programmée à la date de signature du marché. Cette première réunion est l'occasion de valider le contenu des points clés de la partie 1 de l'assistance :

- les besoins et attentes de la maîtrise d'ouvrage
- la méthodologie retenue pour les différentes phases et les modalités de réalisation,
- la liste des documents et des données à disposition du titulaire pour mener à bien la mission,
- le calendrier détaillé de la mission,
- l'organisation et l'articulation avec les instances de l'Etat

Il convient de noter que les étapes 1 et 2 qui suivent seront, dans la mesure du possible, à traiter de façon concomitante.

Etape 1 – Etude du mode de réalisation du projet (EMRP)

Dans le cadre de cette phase, le titulaire est chargé de réaliser les études juridiques et financières nécessaires à l'élaboration de l'évaluation du mode de réalisation du projet visée à l'article 74 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics.

Cette évaluation devra faire apparaître, conformément aux dispositions de l'article 75 de l'ordonnance précitée, le bilan favorable du recours au marché de partenariat.

Pour ce faire, conformément à l'article 152 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics, le titulaire :

- présentera le contexte et les enjeux liés au projet ;
- réalisera une analyse comparative des différents modes de réalisation ;
- appréciera les avantages et inconvénients de nature qualitative et quantitative de chaque mode de réalisation et en dressera un bilan.

Pour l'aider dans la réalisation de cette phase, le titulaire pourra utilement s'appuyer sur les éléments présents en Annexe 1 : Plan type du rapport d'évaluation préalable du mode de réalisation (FIN INFRA).

✓ Réunions

Compte tenu des délais resserrés de réalisation de l'étude, le nombre de réunions physiques est volontairement réduit à son strict minimum. Le titulaire favorisera les échanges téléphoniques, par visio-conférence et par courriel. A titre indicatif, le titulaire pourra prévoir :

- 6 réunions téléphoniques d'avancement avec le maître d'ouvrage
- 2 réunions téléphoniques avec FIN INFRA
- 1 réunion physique ou par visio-conférence de restitution au maître d'ouvrage

✓ Livrables

Il est attendu du titulaire, la livraison des éléments suivants :

- Fichiers Excel avec modélisation financière
- Rapport d'étude des modes de réalisation du projet

Etape 2 – Etude de soutenabilité budgétaire (ESB)

Dans le cadre de cette phase, le titulaire sera chargé de réaliser l'étude de soutenabilité budgétaire visée à l'article 74 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics, faisant notamment apparaître, conformément aux dispositions de l'article 148 du décret n°2016-360 du 25 mars 2016 précité :

- Le coût prévisionnel global du contrat en moyenne annuelle et sur la durée du contrat;
- L'indication de la part que ce coût représente par rapport à la capacité d'autofinancement annuelle de la Ville de Gouesnou et son effet sur les équilibres budgétaires, tant en section de fonctionnement qu'en section d'investissement ;
- L'impact du contrat sur l'évolution des dépenses obligatoires de la Ville de Gouesnou ;
- Les conséquences sur l'endettement et les engagements hors-bilan ;
- Une analyse des coûts résultant d'une rupture anticipée du contrat.

Il convient de noter que la Direction générale des services de la collectivité sera en capacité de fournir au titulaire les éléments suivants :

- Les documents du débat d'orientation budgétaire (DOB) et ses hypothèses prospectives,
- Les derniers budgets et comptes administratifs,
- Les états annexes sur la dette,
- L'état des notifications des bases fiscales,
- Les fiches DGF.

Le titulaire ne manquera pas de préciser dans son offre tout autre élément qui lui sera nécessaire pour la réalisation de l'étude. La Direction de finances, de la commande publique et des montages complexes se chargera de rassembler les pièces nécessaires au titulaire pour la réunion de lancement.

Pour l'aider dans la réalisation de cette phase, le titulaire pourra utilement s'appuyer sur les éléments présents dans les annexes suivantes :

- Annexe 2 : circulaire n°2016/04/9049 du 28 juillet 2016 relative à l'émission des avis sur les études de soutenabilité budgétaire réalisées dans le cadre des marchés publics de partenariat ;
- Annexe 3 : préconisations de la DGFiP pour les collectivités locales et leurs EPL en matière d'étude de soutenabilité budgétaire réalisée dans le cadre d'un contrat de partenariat.

✓ Réunion

Compte tenu des délais resserrés de réalisation de l'étude, le nombre de réunions physiques est volontairement réduit à son strict minimum. Le titulaire favorisera les échanges téléphoniques, par visio-conférence et par courriel. A titre indicatif, le titulaire pourra prévoir :

- 6 réunions téléphoniques d'avancement avec le maître d'ouvrage
- 2 réunions téléphoniques avec la DDFIP
- 1 réunion physique ou par visio-conférence de restitution au maître d'ouvrage

✓ Livrables

Il est attendu du titulaire, la livraison des éléments suivants :

- Fichiers Excel avec modélisation financière
- Rapport d'étude de soutenabilité budgétaire

Etape 3 – Contrôle de cohérence des documents produits

Le titulaire aura obligation de contrôler la cohérence entre les documents produits et de réaliser les corrections et ajustements nécessaires. L'EMRP et ESB seront relues et contrôlées conjointement avec le projet de délibération rédigé par les services de la ville de Gouesnou.

✓ Livrables

Il est attendu du titulaire, la livraison des éléments suivants :

- La version définitive de l'EMRP
- La version définitive de l'ESB
- Les amendements au projet de délibération

Annexes

Annexe 1 - Plan type du rapport d'évaluation préalable du mode de réalisation

Annexe 2 - circulaire n°2016/04/9049

Annexe 3 - préconisations de la DGFiP

Annexe 1 - Plan type du rapport d'évaluation préalable du mode de réalisation

MINISTÈRE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES
Version 2016

TABLE DES MATIERES

Introduction 11

1. Présentation générale du projet 11
   1.1. Présentation de l'acheteur 11
      1.1.1. Statut et missions de l'acheteur 11
      1.1.2. Capacités techniques et humaines de l'acheteur 11
      1.1.3. Capacités financières de l'acheteur 11
   1.2. Présentation du projet 12
      1.2.1. Objet, contexte et maturité du projet 12
      1.2.2. Caractéristiques fonctionnelles et techniques du projet 12
      1.2.3. Economie générale du projet 13
      1.2.4. Sources de financement envisageables pour le projet 13
      1.2.5. Aspects fonciers et immobiliers du projet 13
   1.3. Identification des risques du projet 13
2. Analyse comparative des modes de réalisation 14
   2.1. Enjeux du choix du mode de réalisation 14
   2.2. Identification des modes de réalisation 15
      2.2.1. Analyse juridique des modes de réalisation envisageables 15
      2.2.2. Présentation des modes de réalisation 15
   2.3. Analyse qualitative des modes de réalisation 15
   2.4. Analyse comparative des coûts et des délais 16
      2.4.1. Hypothèses de délais et de coûts propres à chaque mode de réalisation 17
      2.4.2. Coût complet des différents modes de réalisation avant prise en compte du risque 18
      2.4.3. Coût complet des différents modes de réalisation avec prise en compte du risque 18
      2.4.4. Tests de sensibilité et de basculement 18
3. Bilan avantages-inconvénients 19

Avertissement

Le présent document, produit par la Mission d'Appui au Financement des Infrastructures constitue un guide indicatif pour l'élaboration du rapport d'évaluation préalable du mode de réalisation[1] (ci-après EPMR) à l'intention des acheteurs qui envisagent de recourir au marché de partenariat[2] (ci-après MPa). L'article 74 de l'ordonnance n°2015-899 du 23 juillet 2015 modifiée relative aux marchés publics prévoit en effet que « l*a décision de recourir à un marché de partenariat, quel que soit le montant d'investissement, doit être précédée de la réalisation d'une évaluation ayant pour objet de comparer les différents modes envisageables de réalisation du projet. Cette évaluation comporte une analyse en coût complet ainsi que tout élément permettant d'éclairer l'acheteur dans le choix du mode de réalisation du projet. ».*

L'EPMR a vocation à éclairer l'acheteur dans sa prise de décision d'engager une procédure de passation d'un MPa. Elle ne se substitue pas à cette décision qui reste de la responsabilité pleine et entière de l'acheteur. L'EMPR peut également constituer un moyen privilégié de bien préparer la procédure de passation.

L'élaboration du rapport d'EPMR et de son contenu sont de la responsabilité de l'acheteur dans le cadre fixé par les textes notamment par :

- l'article 24 du Décret n°2016-360 du 25 mars 2016 qui prévoit que l'évaluation doit comporter notamment les éléments suivants :

  « *- Une présentation générale :*

  (i) du projet, notamment son objet, l'historique, le contexte, ses enjeux et les caractéristiques de son équilibre économique ;

  (ii) de l'acheteur, notamment ses compétences, son statut et ses capacités financières ;

  - Une analyse comparative en valeur actualisée des différentes options de montages contractuels et institutionnels de la commande publique envisageables pour mettre en œuvre le projet, comprenant :

  (i) un cadrage, incluant notamment le périmètre, les procédures et le calendrier pour chacune des phases de réalisation du projet, ainsi que la durée totale du contrat ;

  (ii) une estimation en coût complet des différentes options comprenant notamment les coûts de programmation, de conception, de réalisation, de financement et de fonctionnement pour l'acheteur et pour le cocontractant avec leur évolution dans le temps jusqu'à la fin de vie ainsi que, le cas

[1] Par mode de réalisation, il faut entendre la solution permettant d'assurer la conception, la construction, l'exploitation-maintenance du projet. L'évaluation préalable doit porter sur la totalité du cycle de vie de l'investissement envisagé sans se limiter à la phase de conception-construction.

[2] L'article 150 du décret marché indique que « *Lorsque le marché de partenariat est passé sous la forme d'un accord-cadre, l'évaluation préalable du mode de réalisation du projet et l'étude de soutenabilité budgétaire sont réalisées avant le lancement de la procédure de passation de l'accord-cadre.* ». Si le présent guide n'a pas été élaboré pour le cas spécifique d'un accord-cadre, les acheteurs peuvent néanmoins l'utiliser en l'adaptant.

échéant, des recettes résultant du projet et le traitement comptable et fiscal retenu ;

- Une présentation des principaux risques du projet comprenant les risques financiers et la répartition des risques entre l'acheteur et le titulaire et, le cas échéant, une valorisation financière de ces risques. ».

- l'article 152 en application de l'article 75 de l'ordonnance n°2015-899 du 23 juillet 2015 qui prévoit que l'acheteur doit en démontrer la pertinence en tenant compte :
  - de ses capacités à conduire le projet,
  - des caractéristiques, du coût et de la complexité de celui-ci,
  - des objectifs poursuivis
  - ainsi que, le cas échéant, des exigences du service public ou de la mission d'intérêt général dont il est chargé.

  Pour démontrer que ce bilan est plus favorable que celui des autres modes de réalisation de ce projet envisageables, il procède, à une appréciation globale des avantages et des inconvénients du recours à un marché de partenariat, compte tenu notamment :

  - de l'étendue du transfert de la maîtrise d'ouvrage du projet au titulaire de ce marché ;
  - du périmètre des missions susceptibles d'être confiées au titulaire ;
  - des modalités de partage de risques entre l'acheteur et le titulaire ;
  - du coût global du projet compte tenu notamment de la structure de financement envisagée.

En cas de circonstances nouvelles susceptibles de modifier substantiellement l'économie générale du MPa, l'actualisation de l'EMPR est prévue à tout moment de la procédure de passation par l'article 149 du décret n°2016-360 du 25 mars 2016. Cette actualisation[3] doit permettre d'éclairer l'acheteur sur les éventuelles mesures à prendre, dans le respect des principes et règles de la commande publique, pour maintenir la pertinence du mode de réalisation envisagé. A l'issue de la procédure de passation, il est recommandé de s'assurer que l'offre finale présente les avantages ayant justifié sa pertinence au moment de l'EPMR.

[3] Si un changement de mode de réalisation devait être étudié au travers de cette actualisation, les coûts déjà engagés et les délais relatifs au lancement d'une nouvelle procédure peuvent être pris en compte dans la comparaison quantitative.

Introduction

L'acheteur présente succinctement le projet et rappelle les objectifs et le cadre juridique dans lequel s'inscrit l'EPMR.

Présentation générale du projet

Cette première partie du rapport consacrée à la présentation générale de l'acheteur et du projet doit permettre de contextualiser l'évaluation : c'est bien au regard des objectifs et capacités de l'acheteur et des caractéristiques propres du projet que devra par la suite être évaluée la pertinence relative des différents modes de réalisation envisageables.

Présentation de l'acheteur

La présentation de l'acheteur comprend notamment les éléments suivants :

Statut et missions de l'acheteur

Il s'agit de décrire la nature et le statut de l'acheteur public (ex. ministère, collectivité territoriale, établissement public, organisme divers d'administration centrale, établissement public de santé, etc.) et d'en tirer les conséquences en découlant en termes de capacité juridique à mettre en œuvre le projet (ex. limitation des solutions juridiques envisageables, nécessité de passer par l'Etat pour « l'instruction » du projet, nécessité de mettre en place un montage institutionnel ou une gouvernance spécifique, etc.).

Capacités techniques et humaines de l'acheteur

Il s'agit de décrire l'expérience, les moyens techniques et humains (ex. dans les domaines de passation de marchés, juridique, financier…) dont dispose l'acheteur pour conduire en phase de réalisation puis d'exploitation/maintenance des projets comparables -de par leur complexité et/ou leur taille- à celui envisagé.

Les moyens additionnels dont il pourrait se doter pour la conduite du projet envisagé et son organisation interne sont présentés ultérieurement dans l'analyse comparative des modes de réalisation envisageables.

Capacités financières de l'acheteur

Il s'agit de décrire les principaux programmes d'investissement engagés par l'acheteur en en donnant les grandes caractéristiques (objets, montants, calendrier, etc.).

Sont également présentées les principales ressources financières dont dispose déjà ou que peut mobiliser l'acheteur (ex. dotations, taxes, revenus issues d'une activité de nature industrielle et commerciale, subventions, etc.).

Présentation du projet

La présentation du projet comprend notamment les éléments suivants :

Objet, contexte et maturité du projet

Il s'agit de décrire les principaux objectifs ayant conduit à l'engagement du projet. Les politiques publiques dans lesquelles s'inscrit le projet sont brièvement rappelées.

Lorsque le projet s'inscrit dans le cadre d'un plan ou d'un programme d'investissement, lesdits plans ou programmes sont décrits. En particulier, il est indiqué si le choix du mode de réalisation pour les autres projets du plan ou du programme peut avoir une influence sur celui du projet faisant l'objet de l'EPMR, en raison par exemple de la concurrence sur les ressources financières et/ou techniques de l'acheteur ou d'une stratégie globale de mixité et d'émulation entre des modes de réalisation.

Les études et procédures réalisées (par ex. études d'opportunité et de faisabilité, modification du Plan Local d'Urbanisme, etc.), en cours et restant à engager par l'acheteur, sont dans la mesure du possible recensées afin de caractériser l'état de maturité du projet. Si une procédure de contrôle qualité et/ou de validation du projet existe au sein de l'acheteur, ou le cas échéant au niveau de sa tutelle, celle-ci est décrite et ses conclusions mentionnées. Lorsqu'elles sont obligatoires, l'évaluation socio-économique du projet et l'étude de soutenabilité budgétaire peuvent être jointes à l'EMPR pour transmission à Fin Infra.

Caractéristiques fonctionnelles et techniques du projet

Il s'agit de décrire *a minima* la nature des investissements envisagés, la définition du périmètre fonctionnel du projet et la performance attendue.

Les contraintes opérationnelles ou techniques particulières portant sur le projet sont explicitées, en particulier celles susceptibles d'induire des risques de construction, d'interface ou d'exploitation-maintenance (ex. travaux en site occupé, protection au titre des monuments historique, interaction forte entre construction et exploitation-maintenance, contraintes d'urbanisme, etc.).

Il est en outre précisé les exigences et contraintes liées à la nature de l'activité recouverte par le projet, par exemple mission de service public ou d'intérêt général exercée par l'acheteur, dans la mesure où celle-ci peut influer sur le choix du mode de réalisation (ex. missions ne pouvant être juridiquement confiées à prestataire).

Economie générale du projet

Il s'agit de présenter de façon synthétique les grands équilibres économiques du projet pour préparer à la fois l'analyse de sa soutenabilité budgétaire et l'analyse comparative des différents modes de réalisation.

Cette section comprend, pour toutes les phases du projet (conception, financement, réalisation, exploitation-maintenance) et l'ensemble de son périmètre fonctionnel, les grands agrégats de dépenses et de recettes prévisionnels (y compris recettes de trafic ou de valorisation le cas échéant) ou encore d'économies de fonctionnement. A ce stade, l'économie du projet est présentée sans faire d'hypothèse sur le mode de réalisation. Il s'agit ici d'identifier le périmètre d'analyse. L'évaluation des coûts et des recettes doit être développée dans la partie 2 de l'EPMR.

Sources de financement envisageables pour le projet

Il s'agit de décrire ici les sources de financement spécifiques auxquelles peut prétendre le projet (subventions, financements européens, etc.). S'il demeure des incertitudes ou des conditions à lever pour l'obtention de certains financements, il convient de l'indiquer dans cette partie.

Aspects fonciers et immobiliers du projet

Il convient de préciser l'impact de tous les projets immobiliers en termes d'évolution des surfaces, d'effectifs, de situation juridique du foncier (domaine public/privé, droits réels ou non, convention d'utilisation ou non,…) et d'environnement local (marché local cher / accessible, facilité d'accès en transports en commun, facilité de stationnement, etc.).

Pour les projets immobiliers emportant occupation du domaine public ou privé de l'acheteur, il est nécessaire de démontrer que les objectifs et caractéristiques du projet sont compatibles avec la politique immobilière de l'acheteur (valorisation du patrimoine, réduction des dépenses, amélioration du service rendu aux usagers ou du cadre de travail des agents, regroupement de services, etc.).

<u>Identification des risques du projet</u>

Une cartographie des principaux risques est établie en fonction des caractéristiques intrinsèques :

- du projet (ex. travaux en site occupé générant des risques d'interface, protections au titre des monuments historique, sensibilité sismique, etc.)
- et de l'acheteur (ex. risque d'évolution des missions, des besoins, des moyens dans la conduite du projet, etc.).

A ce stade, l'analyse est réalisée sans tenir compte des risques spécifiques aux modes de réalisation et/ou de l'impact des modes de réalisation sur la probabilité et la sévérité des risques.

La cartographie des risques prend la forme d'une matrice des risques classés chronologiquement ou thématiquement. Elle précise pour chacun des risques sa nature et ses impacts potentiels de façon qualitative ainsi que les mesures envisageables pour les atténuer.

Analyse comparative des modes de réalisation

La comparaison des modes de réalisation doit permettre d'évaluer les avantages et inconvénients des modes de réalisation décrits en 0 à la lumière des critères d'évaluation définis en 0. Elle porte à la fois sur les éléments qualitatifs (0) et quantitatifs (0) distinguant les modes de réalisation.

Enjeux du choix du mode de réalisation

Cette section permet d'établir une grille de critères sur la base desquels pourront être comparés et évalués les différents modes de réalisation. L'acheteur précise ici les critères d'évaluation qu'il retient et en explique les principales raisons au regard des caractéristiques du projet comme de ses objectifs et contraintes propres.

Les enjeux propres à un projet et un acheteur donnés peuvent en effet conduire à choisir des modes de réalisation différents selon que l'acheteur doit ou souhaite, par exemple, privilégier :

- la performance et/ou l'évolutivité du service/ouvrage sur le long terme ;
- la rapidité de mise en œuvre et/ou la minimisation du coût ;
- le respect strict des délais et/ou des coûts ou encore la maîtrise des risques budgétaires ;
- la fonctionnalité du service/ouvrage et/ou la qualité architecturale ;
- la gestion patrimoniale sur le long terme ;
- la mobilisation de recettes/financements spécifiques ;
- le transfert de la maîtrise d'ouvrage et/ou mobilisation de compétences spécifiques pour la conduite du projet ou la réalisation d'ouvrages complexes/innovants ;
- la performance en matière de développement durable, la place des PME ;
- les exigences ou contraintes de service public ;
- etc.

L'acheteur devra nécessairement prendre en compte les critères prévus par l'ordonnance :

- l'étendue du transfert de la maîtrise d'ouvrage du projet au titulaire de ce marché ;
- le périmètre des missions susceptibles d'être confiées au titulaire ;
- les modalités de partage de risques entre l'acheteur et le titulaire ;
- le coût global du projet compte tenu notamment de la structure de financement envisagée.

Identification des modes de réalisation

Analyse juridique des modes de réalisation envisageables

Les modes de réalisation envisageables[4] sont présentés en combinant le cas échéant plusieurs formules juridiques (marchés publics de travaux et/ou de services, régies éventuelles, concession, marché de partenariat, contrats globaux, …). Ces modes de réalisation devront couvrir l'ensemble du périmètre fonctionnel du projet (i.e. conception, financement, construction, exploitation, maintenance).

Les grandes caractéristiques des formules juridiques constitutives de ces modes de réalisation sont détaillées (ex. obligation d'allotissement, limitation de durée, etc.). Il est alors vérifié si l'acheteur peut juridiquement y recourir, et dans quelles conditions de sécurité juridique. Par ailleurs, cette analyse devra également tenir compte des procédures de passation accessibles aux différentes formules juridiques.

Le cas échéant, les développements juridiques pourront être développés dans le cadre d'une annexe au rapport, seule une synthèse étant présenté dans le corps du rapport.

Il n'est pas nécessaire de présenter toutes les formules juridiques, dès lors qu'il serait évident dès l'origine que certaines ne peuvent s'appliquer au cas étudié.

Présentation des modes de réalisation

Pour les modes de réalisation sélectionnés, cette section précise :

- le déroulement des procédures de mise en concurrence à mettre en œuvre,
- l'organisation prévisionnelle de l'acheteur pour mettre en œuvre la solution et en assurer son suivi dans le temps (ex. constitution d'une équipe projet, pilotage des contrats, recours à des conseils, etc.),
- la répartition des missions entre l'acheteur et les autres intervenants,
- l'architecture contractuelle envisagée,
- les autres caractéristiques du mode de réalisation, de toutes natures, susceptibles d'affecter le choix du mode de réalisation.

Analyse qualitative des modes de réalisation

L'analyse qualitative est à conduire selon la grille d'analyse établie dans la partie 0. Cette analyse sera complétée par :

- la capacité du marché à répondre à la demande : le niveau de concurrence sur le(s) marché(s) considérés peut avoir un impact important sur l'intérêt du recours à un mode de réalisation. Le cas échéant, une analyse de la capacité du marché à répondre aux appels d'offres qui découleraient des différents modes de réalisation peut être effectuée dans le respect des règles de la commande

[4] Dans le cas où des montages institutionnels spécifiques sont envisagés, il conviendra de le préciser dans cette partie.

publique : conception (ex. architectes, ingénieries), financement (ex. investisseurs, prêteurs), construction (ex. fournisseurs, constructeurs), maintenance et exploitation. Il s'agit également de s'assurer de la possibilité du recours à des financements privés dans des conditions optimales et nourrir ainsi la réflexion sur la meilleure façon de structurer techniquement, juridiquement et financièrement le projet pour le rendre attractif pour le marché et dans l'intérêt de l'acheteur.

- la structure de financement envisageable : les caractéristiques du projet, la nature de l'acheteur et le mode de réalisation peuvent conduire à des structures de financement variées, mobilisant des capitaux publics et/ou privés et présentant des modalités de mobilisation et des profils de risques et de coûts différents. Le rapport présente la structure de financement envisagé pour chaque mode de réalisation.

- l'exposition aux risques découlant du mode de réalisation : à ce stade, l'acheteur établit le profil de risque de chaque mode de réalisation. La cartographie des risques du projet élaborée en 1.1 est ainsi enrichie :
    - des risques spécifiques aux modes de réalisation-gestion considérés (ex. risque de recours contre le choix d'une formule juridique, risque d'infructuosité d'un appel d'offres, risques de défaillance d'une entreprise, etc.) ;
    - du traitement des risques effectué suivant le mode de réalisation : transfert total ou partiel du risque à un ou plusieurs prestataire(s), stratégie de gestion ou de couverture des risques, etc.

A l'issue de l'analyse qualitative des modes de réalisation, l'acheteur peut procéder à un premier bilan des avantages et inconvénients de nature qualitative des modes de réalisation sur la base de la grille définie en 2.1. A ce stade, l'acheteur peut n'engager l'analyse comparative des coûts et délais que pour les modes de réalisation[5] qui apparaissent comme les plus à même de satisfaire à ses objectifs et contraintes.

Analyse comparative des coûts et des délais

Cette section porte sur la comparaison des modes de réalisation en termes de coût global et de délai. L'estimation du coût global dans les différents modes de réalisation doit s'effectuer du point de vue de l'acheteur et/ou de l'usager, à périmètre fonctionnel et temporel identique.

Les dépenses et les recettes sont réparties dans le temps en fonction des conditions de mise en œuvre des modes de réalisation. Tous les montants sont présentés hors taxes en euros courants. L'année de référence et, pour les postes le requérant, les coefficients d'indexation retenus pour refléter l'inflation, sont explicités.

[5] Ceci ne doit pas conduire à retenir qu'un seul mode de réalisation.

Les données et résultats devront correspondre aux chiffres figurant dans le modèle financier établi par l'acheteur. Ce modèle doit être communiqué à Fin Infra en version électronique[6].

Le corps du rapport peut ne reprendre que les principales hypothèses et résultats de l'analyse comparative des coûts qui est alors développée dans une annexe spécifique. Il est recommandé de regrouper dans un seul tableau l'ensemble des hypothèses et résultats, en veillant au caractère explicite et homogène du vocabulaire employé.

Hypothèses de délais et de coûts propres à chaque mode de réalisation

Cette section comprend notamment les éléments suivants :

- Calendriers du projet :
  Pour chaque mode de réalisation, sont présentés les principaux jalons temporels de mise en œuvre du projet, de sa préparation à la fin de la période d'exploitation.

  La durée de vie totale du projet est justifiée au regard de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement envisagées.

- Coûts du projet :
  - Coûts de gestion du projet pour l'acheteur, correspondants aux coûts internes et externes engagés par l'acheteur pour préparer et suivre le projet tout au long de sa vie selon le mode de réalisation considéré (ex. études préalables, indemnités liées à la procédure de passation, équipe projet, moyens pour le suivi et le contrôle de l'exécution du/des contrat(s)) ;
  - Coûts de conception et de construction du projet correspondants aux coûts de maîtrise d'œuvre et de construction ;
  - Coûts de financement tels que résultants des structures de financement décrites en 0, en précisant pour chaque source de financement ses caractéristiques de taux, de marge, de commissions, etc.
  - Coûts d'exploitation, de maintenance et de renouvellement ;
  - Le cas échéant, coûts résultant des impôts et taxes non récupérables par l'acheteur et/ou l'usager.

- Recettes du projet :
  - Recettes perçues sur les usagers en cas de possibilité de mise en place d'une tarification pour l'accès au service ;
  - Recettes de valorisation (ex. location de locaux, recettes commerciales, vente d'énergie, valorisation du foncier…) en précisant, le cas échéant, les clés de partage entre l'acheteur et le(s) titulaire(s).

[6] Le modèle ne devra pas être verrouillé et les formules de calcul devront être apparentes.

Ces hypothèses sont fournies sous forme de tableaux et commentés.

Coût complet des différents modes de réalisation avant prise en compte du risque

Il s'agit ici de présenter la valeur actualisée nette (VAN) du projet pour l'acheteur et/ou l'usager dans chaque mode de réalisation, avant prise en compte des risques.

Le rapport présente et commente les éléments suivants :

- VAN des flux nets de décaissements HT pour chacun des modes de réalisation ;
- VAN des flux nets de décaissements TVA comprise pour chacun des modes de réalisation afin d'estimer fidèlement les charges prévisionnelles et leurs impacts pour l'acheteur ;

Pour le MPa, le montant des premiers loyers après la mise en service complète du projet et leur date de versement, de même que leur cumul et moyenne sur la durée du contrat (en euros courants). Les dépenses et recettes du projet hors contrat seront également présentées.

Coût complet des différents modes de réalisation avec prise en compte du risque

Il s'agit ici de présenter la valeur actualisée nette (VAN) du projet dans chaque mode de réalisation, après prise en compte des risques. Il est alors procédé à une valorisation monétaire de l'impact des risques dans chaque scénario en se basant, notamment, sur l'analyse des risques réalisée en 0. Les VAN et loyers mentionnés dans la partie précédente sont alors recalculés.

La sophistication de l'approche de valorisation des risques doit être proportionnée à la nature, à la taille du projet et à la disponibilité des hypothèses nécessaires à la mesure de l'impact des risques (sévérité et probabilité). En l'absence de données permettant une approche probabiliste, le rapport peut se limiter à la mise en œuvre des tests de sensibilité et basculement mentionnés ci-après.

Tests de sensibilité et de basculement

Cette section présente :

- des tests de sensibilité sur les principaux postes[7] de coûts et, le cas échéant, de recettes du projet. Les VAN et loyers mentionnés en 0 sont alors recalculés en conséquence.
- les valeurs de basculement qui font pencher la comparaison des VAN vers l'un ou l'autre des modes de réalisation.

[7] Notamment les coûts de réalisation, coût de maintenance et GER, coût de maintenance courante externalisée et coût de maintenance courante non externalisée, ainsi que sur les marges bancaires et le rendement des capitaux propres et le cas échéant sur les recettes

Ces tests sont commentés à la lumière de l'analyse des risques réalisée en 0.

Bilan avantages-inconvénients

L'acheteur rassemble, en les résumant, les avantages et inconvénients de nature qualitative et quantitative de chaque mode de réalisation au regard des critères d'évaluation définis en 0.

A la lumière de ce bilan, il précise le mode de réalisation qu'il entend retenir pour le projet.

Annexe 2 - circulaire n°2016/04/9049

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DIRECTION GÉNÉRALE DES FINANCES PUBLIQUES
SERVICE DES COLLECTIVITÉS LOCALES
Sous-direction du conseil fiscal, financier et économique
Bureau CL-2A Conseil fiscal et financier
139, rue de Bercy – Teledoc 626
75572 PARIS cedex 12

Affaire suivie par Françoise LABEUR
francoise.labeur@dgfip.finances.gouv.fr
☎ **01 53 18 32 89**

Référence : 2016/04/9049 – CL2A : 007 COURRIER VALO 2016

Paris, **28 juillet 2016**

Le Directeur général des Finances publiques

à

Mmes et MM. les Délégués du Directeur général
Mmes et MM. les Directeurs régionaux et départementaux des Finances publiques
Mmes et MM. les Directeurs des directions et services à compétence nationale ou spécialisés

Circulaire ☒
Instruction ☐
Note de service ☐

Objet : **Émission des avis sur les études de soutenabilité budgétaire réalisées dans le cadre des marchés publics de partenariat.**

Service(s) concerné(s) :

En direction : Conseil aux décideurs publics, MEEF, division secteur public local, chargé de mission «analyse financière et fiscale».

Calendrier : immédiat.

Résumé : L'ordonnance du 23 juillet 2015 et le décret du 25 mars 2016[1] relatif aux marchés publics renforcent la phase d'évaluation préalable que les services acheteurs doivent conduire lorsqu'ils recourent à un marché de partenariat. Une évaluation préalable doit désormais être présentée à l'organe délibérant, comportant une étude de soutenabilité budgétaire. Les DDFiP doivent émettre un avis sur cette étude. La présente circulaire en décrit les modalités.

L'ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics renforce le contrôle de pertinence du recours aux partenariats publics-privés. Les marchés de partenariat sont désormais soumis à une procédure d'évaluation préalable à l'engagement, comportant une étude du mode de réalisation du projet (EMRP) et une étude de soutenabilité budgétaire (ESB).

Ces deux documents font l'objet, chacun en ce qui le concerne, d'un avis des services de l'Etat.

La présente circulaire porte sur l'avis relatif à l'étude de soutenabilité budgétaire, qui sera émis par les directions départementales des finances publiques.

1. Les études préalables au projet de marché de partenariat

Aux termes de l'article 74 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 précitée : « *La décision de recourir à un marché de partenariat (…) doit être précédée de la réalisation de l'évaluation du mode de réalisation du projet prévue à l'article 40. L'acheteur réalise également une étude de soutenabilité budgétaire qui apprécie notamment les conséquences du contrat sur les finances publiques et la disponibilité des crédits* ».

[1] Entré en vigueur le 1er avril 2016.

…/…

L'étude de soutenabilité complète le dispositif prévu par l'article 40 de l'ordonnance, qui dispose : « *Lorsqu'un marché public (...) porte sur des investissements dont le montant hors taxe est égal ou supérieur à un seuil fixé par voie réglementaire, l'acheteur réalise, avant le lancement de la procédure de passation, une évaluation ayant pour objet de comparer les différents modes envisageables de réalisation du projet. Cette évaluation comporte une analyse en coût complet et tout élément permettant d'éclairer l'acheteur dans le choix du mode de réalisation de ce projet* ».

Il importe de bien distinguer les deux études réalisées par l'acheteur et, par conséquent, la nature des deux avis rendus par les services de l'Etat.

1.1 L'étude du mode de réalisation du projet (EMRP)

L'évaluation du mode de réalisation du projet constitue un outil au service des décideurs publics locaux afin de déterminer l'opportunité économique du projet ainsi que l'opportunité, parmi les solutions possibles, du recours au marché de partenariat. Il s'agit d'une analyse économique appuyée par une détermination des coûts complets du projet, à laquelle les services de l'ordonnateur pourront adjoindre une étude de retour sur investissement en fonctions des différents scénarios.

L'avis à présenter par les services de l'Etat sur l'EMRP ne relève pas des attributions de la DGFiP. Il est confié à la mission d'appui aux financements des infrastructures (FIN INFRA), régie par le décret n°2016-522 du 27 avril 2016 et rattachée à la Direction générale du Trésor.

Cette mission FIN INFRA constitue un pôle d'expertise de la structuration juridique et financière des opérations d'investissement. Elle a repris les attributions de la Mission d'appui aux partenariats public-privé (MAPPP). FIN INFRA offre une prestation de conseil aux acheteurs publics, sur la structuration et la conduite de leurs projets. Elle émet un avis sur l'EMRP dans un délai de six semaines.

En tant qu'entité publique, FIN INFRA peut être conduite à solliciter ponctuellement le concours de la DGFiP à l'occasion de cet examen, dans le cadre de la mission de conseil aux décideurs publics, objet de la note DGFiP n°1423 du 4 mars 2016.

1.2 L'étude de soutenabilité budgétaire (ESB)

L'étude de soutenabilité budgétaire a pour objet d'évaluer les conséquences du contrat sur les finances publiques et la disponibilité des crédits. La nature de l'avis à rendre par les services de la DGFiP est la conséquence de cette définition.

L'ESB doit répondre à trois exigences :

- L'étude doit fournir une appréciation quantifiée de l'impact du contrat sur les comptes de la collectivité ou de l'établissement, ainsi que des entités publiques qui lui sont liées. Cette appréciation doit être complète et fidèle. L'ordonnateur procédera à cette fin à une étude de l'ensemble des conséquences du contrat, sur l'ensemble de sa durée, et pour la totalité des budgets publics concernés par le projet, qu'il s'agisse de budgets principaux ou de budgets annexes. Une mention devra être apportée si le projet a pour conséquence des engagements hors bilan pour les entités publiques concernées.

L'ensemble des paramètres ainsi établis devront donner lieu à une appréciation chiffrée mettant en rapport le projet et les comptes publics concernés. Les données et estimations présentées seront fournies en valeur absolue (en €) et en valeur relative (sous forme de %). Les conclusions de l'étude ne devraient pas être présentées exclusivement sous la forme de simples cotations, voire sous forme d'appréciations qualitatives.

- L'étude doit évaluer l'impact du projet sur la disponibilité des crédits. Une telle évaluation implique de mesurer l'ensemble des recettes et dépenses inhérents au projet, d'en déterminer le solde sous la forme d'un flux net de dépenses, et de rapprocher cette

grandeur des perspectives budgétaires de la ou des entités concernées. Une attention particulière devra être accordée, dans l'étude de soutenabilité, au rapport entre le flux net de dépenses occasionné par le marché et les recettes réelles de fonctionnement.

Lorsque l'évolution des flux budgétaires du projet implique la prise de décisions supplémentaires, l'étude devra préciser leur nature et leurs effets. En particulier, si le rapport entre le flux net de dépenses et le volume des recettes réelles de fonctionnement est maintenu constant au prix d'une augmentation de la pression fiscale, l'étude devra le préciser. De même, si le projet est affecté d'un coût de fonctionnement croissant mais que l'étude fait apparaître un flux net de dépenses réduit grâce à des recettes nouvelles liées au projet, l'étude devra indiquer les motifs permettant de considérer de telles recettes comme certaines dans leur principe et prévisibles dans leur montant.

- L'étude doit évaluer l'impact du projet sur les finances publiques. L'examen de soutenabilité d'un projet implique une appréciation de ses effets sur le patrimoine de la ou des entités concernées, ainsi que sur leurs engagements hors bilan.

Il s'agira notamment de vérifier si le signataire de l'étude a bien fourni une quantification fidèle des charges de remboursement si la collectivité qui envisage le recours au marché de partenariat est appelée à contracter une dette financière.

2. L'avis sur l'étude de soutenabilité budgétaire : la procédure à suivre

Aux termes de l'article 154 du décret du 25 mars 2016 : « *Le ministre chargé du budget (...) émet un avis motivé sur l'étude de soutenabilité budgétaire. Il se prononce dans un délai de six semaines suivant sa saisine. A défaut, l'avis est réputé favorable* ».

2.1 La compétence des DDFiP et l'appui des DRFiP (mission Conseil aux décideurs publics)

L'avis du ministre fait l'objet d'une procédure déconcentrée.

En conséquence, il appartiendra aux directeurs départementaux des Finances publiques d'émettre l'avis sur les études de soutenabilité budgétaire produites en matière de marchés de partenariat.

Ceci étant, la direction départementale peut solliciter l'appui de la direction régionale des Finances publiques, qui dispose des moyens en matière de conseil aux décideurs publics et des missions d'expertises économiques et financières (MEEF). La DRFiP saisie doit prêter son concours méthodologique et son appui technique à la direction départementale, dans un délai compatible avec la délivrance, dans le délai de six semaines, de l'avis par la DDFiP.

2.2 Les caractéristiques de l'avis

L'avis sur ESB présente des caractéristiques propres :

- La collecte de l'avis est obligatoire avant la conclusion du marché ;
- Il s'agit d'un avis consultatif, qui ne lie ni l'exécutif ni l'organe délibérant de l'entité émettrice de l'étude ;
- L'avis est réputé favorable en l'absence de réponse ;
- L'avis repose sur un examen de l'exactitude des informations contenues dans l'ESB et ne porte pas sur l'opportunité du projet ;
- L'avis du DDFiP ne saurait être rapproché d'une procédure de contrôle budgétaire préalable à l'engagement.

2.3 Le délai d'instruction

L'avis est tacitement favorable à l'expiration d'un délai franc de six semaines, à compter de la réception de l'étude de soutenabilité budgétaire par les services de la DGFiP. En cas d'erreur d'adressage, il appartient au service saisi de transmettre sans délai la demande à la direction

départementale dans le ressort de laquelle se trouve, selon le cas, le chef-lieu ou le siège de l'entité émettrice de l'ESB.

Dans tous les cas, la direction départementale compétente adresse à l'entité émettrice de l'étude un accusé de réception en date du cachet apposé par le premier service saisi de la DGFiP.

3. La forme de l'avis sur l'étude de soutenabilité budgétaire

L'avis est réputé favorable en l'absence de réponse de l'administration. Dans ce contexte, la production d'un avis défavorable est obligatoire dès lors que les conditions d'émission d'un avis favorable ne sont pas réunies. Cet avis devra être écrit et motivé.

L'avis défavorable est émis en cas de réponse négative à l'une au moins des questions suivantes :

- Question 1 : tous les éléments obligatoires sont-ils joints à l'étude ? La liste est présentée ci-dessous.
- Question 2 : le contenu de l'étude est-il suffisant pour apprécier de manière quantifiée la soutenabilité budgétaire et patrimoniale du projet ? Une réponse positive à cette question suppose que les trois exigences décrites au 1.2 ci-dessus ont été respectées. Les contrôles à opérer sont décrits au 3.1 ci-dessous.
- Question 3 : l'évaluation préalable du projet permet-elle d'aboutir à un résultat satisfaisant au regard de la soutenabilité des finances publiques ?

L'avis favorable (exprès) peut être assorti de réserves ou d'observations particulières (sur la méthodologie appliquée, le périmètre des données fournies...)

3.1 Le contrôle des éléments obligatoires

Aux termes de l'article 148 du décret du 25 mars 2016 : « *L'étude de soutenabilité budgétaire mentionnée à l'**article 74 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 susvisée** prend en compte tous les aspects financiers du projet de marché de partenariat. Elle inclut notamment le coût prévisionnel global du contrat en moyenne annuelle, l'indication de la part que ce coût représente par rapport à la capacité d'autofinancement annuelle de l'acheteur et son effet sur sa situation financière, l'impact du contrat sur l'évolution des dépenses obligatoires de l'acheteur, ses conséquences sur son endettement et ses engagements hors bilan ainsi qu'une analyse des coûts résultant d'une rupture anticipée du contrat* ».

La fiche en **annexe 1** détaille les éléments attendus et le référentiel de contrôle.

Cinq éléments obligatoires sont notamment attendus :

- le coût prévisionnel global du contrat en moyenne annuelle ;
- l'indication de la part que ce coût représente par rapport à la capacité d'autofinancement annuelle de l'acheteur et son effet sur la situation financière ;
- l'impact du contrat sur l'évolution des dépenses obligatoires de l'acheteur ;
- les conséquences sur l'endettement et les engagements hors bilan de la collectivité ;
- une analyse des coûts résultant d'une rupture anticipée du contrat.

De plus, la saisine de la DGFiP doit être accompagnée d'une copie de l'étude du mode de réalisation du projet.

Si l'un de ces six éléments obligatoires fait défaut, il est conseillé d'informer sans délai la collectivité sur le caractère incomplet du dossier.

En tout état de cause, le défaut de l'un quelconque de ces éléments donne lieu à l'émission d'un avis défavorable.

3.2 L'examen au fond

L'avis du DDFiP conduit à porter une appréciation sur trois types d'informations financières :

- contrôle de la conformité des données financières de l'ESB avec les informations figurant dans les comptes des entités concernées ;
- examen de l'exactitude des définitions retenues pour déterminer les agrégats, soldes et résultats de l'ESB ;
- jugement sur les hypothèses retenues pour prévoir les éléments financiers du projet, au regard de leur pertinence et de leur vraisemblance dans le contexte des entités concernées par le projet.

Trois points méritent une attention particulière :

↳ Le coût prévisionnel global du contrat en moyenne annuelle :

Le coût prévisionnel global permet d'évaluer l'impact financier du marché de partenariat sur la situation de la collectivité. Il s'agit notamment de s'assurer qu'il prend en compte l'ensemble des flux financiers (en dépenses et recettes) liés au projet. Il doit être d'un montant identique à celui mentionné dans l'évaluation du mode de réalisation du projet.

↳ Le calcul d'agrégats financiers :

L'annexe 2 détaille les points de contrôle particuliers et notamment la capacité d'autofinancement brute, le montant des dépenses obligatoires, le volume d'endettement et le recensement des engagements hors bilan.

↳ La rupture anticipée du contrat :

L'étude doit prendre en compte le cas particulier de la rupture anticipée du contrat. Il convient à cet égard de vérifier que les différents scénarii de rupture de contrat sont envisagés.

4. Les outils à disposition

Pour vérifier les documents fournis par les collectivités ou établissements publics locaux, les services instructeurs disposent du module d'analyse financière prospective disponible dans SAFRAN[2] pour les communes et les groupements à fiscalité propre.

Pour les autres collectivités ou établissements publics locaux, les vérifications seront réalisées manuellement, en s'appuyant si besoin sur les tableaux et la méthodologie disponible pour le bloc communal.

Un module spécifique de formation, dédié à l'exploitation des évaluations, est en cours d'élaboration par FIN INFRA et la DGFiP[3]. Il viendra en complément des formations existantes en matière de marchés publics déjà mises en place par l'IGPDE.

Il est rappelé que des schémas budgétaires et comptables spécifiques s'appliquent pour la comptabilisation d'une acquisition d'immobilisation par voie de contrat de marché de partenariat. Ils sont notamment détaillés dans l'annexe n°53 de l'instruction budgétaire et comptable M14[4].

5. Appui au réseau par le PNSR de Montpellier et FIN INFRA

En fonction des enjeux du dossier, les services instructeurs peuvent être assistés par le pôle national de soutien au réseau (PNSR) de Montpellier, dans les conditions habituelles de saisines de ce pôle.

Le PNSR peut intervenir en relecture de l'avis ou en soutien méthodologique.

---

[2] Jusqu'à déploiement du module correspondant d'ANAFI.

[3] Des précisions seront apportées sur les modalités de formations, dès finalisation du module.

[4] Reproduite en annexe 3 de la présente circulaire, accompagnée d'une fiche technique explicative.

Un échange avec FIN INFRA est recommandé dans tous les cas où la direction saisie l'estimera utile ou nécessaire. Les contacts avec FIN INFRA permettront par exemple un gain de temps dans la vérification du calcul retenu, à l'occasion de l'EMRP et de l'ESB, pour le coût prévisionnel global.

Les échanges des DD/DRFiP avec FIN INFRA chargée de l'avis sur l'EPMR doivent être effectués par messagerie en utilisant l'adresse suivante : fininfra@dgtresor.gouv.fr .

Une information de la préfecture et du comptable compétent sur la démarche de la collectivité est également préconisée.

La réalisation des avis sur ESB s'inscrit dans des délais contraints. Elle peut cependant se trouver simplifiée par l'association en amont des services des finances publiques, dans le cadre de la mission de conseil, dès l'engagement par la collectivité (ou l'établissement public) des premières réflexions sur le projet d'investissement pouvant aboutir à la conclusion d'un marché de partenariat.

Le bureau CL-2A peut être saisi pour toute difficulté d'application.

Le chef de service des collectivités locales

Signé

Nathalie BIQUARD

Interlocuteurs à la direction générale, bureau CL-2A :

Françoise LABEUR – Inspectrice des finances publiques – Tél : 01.53.18.32.89

Francoise.labeur@dgfip.finances.gouv.fr

Pièces jointes à la note

- Annexe 1 : Préconisations de la DGFiP pour les collectivités locales et leurs EPL en matière d'étude de soutenabilité budgétaire réalisée dans le cadre d'un contrat de partenariat.
- Annexe 2 : Étude de soutenabilité budgétaire : contrôles à opérer.
- Annexe 3 : Fiche technique explicative du bureau CL1B intégrant l'annexe 53 de l'instruction budgétaire et comptable M14 relative à la comptabilisation des immobilisations financées par marché de partenariat.

Annexe 3 - préconisations de la DGFiP

ANNEXE 1

PRECONISATIONS DE LA DGFiP EN MATIERE D'ETUDE DE SOUTENABILITE BUDGETAIRE REALISEE PAR LES COLLECTIVITES LOCALES ET LEURS EPL DANS LE CADRE D'UN MARCHE DE PARTENARIAT

dernière Mise à jour : juin 2016

Références réglementaires :

- Ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics, portant réforme de la commande publique ;
- Décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics.

La décision de recourir à un marché de partenariat doit être précédée, quel que soit le montant de l'investissement, de la réalisation d'une évaluation du mode de réalisation du projet (EMRP) et d'une étude de soutenabilité budgétaire[1] (ESB). Ces deux études, dont la réalisation incombe à l'ordonnateur, doivent être soumises pour avis aux services compétents de l'État.

L'avis sur l'évaluation du mode de réalisation du projet (EMRP) est émis par un organisme expert : la mission d'appui aux financements des infrastructures (**FIN INFRA**) créée par le décret 2016-522 du 27 avril 2016[2].

L'avis motivé sur l'étude de soutenabilité budgétaire (ESB), lorsque l'acheteur est une collectivité ou un établissement public local, est émis par les services de la DGFiP[3].

À noter : Les préconisations ci-après constituent des orientations générales en vue de faciliter l'instruction des dossiers et les échanges entre les collectivités (ou leurs EPL) et les services de la DGFiP.

I. Procédure préconisée

Le dossier est remis à la DDFiP territorialement compétente de la collectivité.

Il peut être adressé par voie postale ou dématérialisée. Dans ce dernier cas, la réponse pourra être apportée selon le même mode.

Le dossier comporte *a minima* :

- l'étude préalable du mode de réalisation ;
- l'étude de soutenabilité budgétaire (ESB) intégrant une présentation de la situation financière actuelle de la collectivité ainsi qu'une dimension prospective de sa situation financière (incluant les impacts du projet).

En retour, la DDFiP adresse à la collectivité un accusé de réception qui précise notamment :

- la date de réception du dossier (départ du délai d'instruction) ;

Les services des finances publiques disposent d'un délai de 6 semaines pour rendre un avis à compter de la date mentionnée dans l'accusé-réception mentionné ci-dessus. Au terme de ce délai, l'avis est réputé favorable.

À noter : Il appartient au seul ordonnateur de transmettre à l'assemblée délibérante le contenu des avis sur l'EMRP (avis de FIN INFRA) et l'ESB (avis DGFiP).

1 cf. article 74 de l'ordonnance.

2 Succédant à l'ancienne mission d'appui aux partenariats publics privés (MAPPP) : décret 2016-522 du 27 avril 2016.

3 Article 154 du décret du 25 mars 2016 : le ministre chargé du budget émet un avis motivé sur l'étude de soutenabilité budgétaire (ESB)

II. Contenu attendu des études de soutenabilité budgétaire

L'ESB doit faire apparaître clairement les conséquences du projet sur la situation financière actuelle de la collectivité (ou de l'établissement public) mais aussi sur les exercices suivants. L'ESB comprend la réalisation d'une analyse financière qui prend en compte la situation actuelle et future de la collectivité ainsi que l'ensemble des paramètres constitutifs de l'environnement financier de la collectivité (notamment autres projets d'investissement, décisions fiscales…).

L'étude devrait, en outre, préciser si le rapport entre le flux net de dépenses et le volume des recettes réelles de fonctionnement est maintenu constant au prix d'une augmentation de la pression fiscale. De même, si l'étude fait apparaître des recettes nouvelles liées au projet, l'étude devra indiquer les motifs permettant de considérer de telles recettes comme certaines dans leur principe et prévisibles dans leur montant.

L'ESB doit présenter de façon visible les différents points listés par l'article 148 du décret du 25 mars 2016 :

- le coût prévisionnel global du contrat en moyenne annuelle ;
- l'indication de la part que ce coût représente par rapport à la capacité d'autofinancement annuelle de l'acheteur et son effet sur la situation financière ;
- l'impact du contrat sur l'évolution des dépenses obligatoires de l'acheteur ;
- les conséquences sur l'endettement et les engagements hors bilan de la collectivité ;
- une analyse des coûts résultant d'une rupture anticipée du contrat.

Ces items peuvent constituer le plan de l'étude.

A/ Un point commun entre l'ESB et l'EMRP : le coût prévisionnel global du contrat en moyenne annuelle

Ce coût doit figurer à l'identique dans les deux documents produits.

Point d'attention :

☐ S'assurer que l'ensemble des flux financiers (loyers, subventions) connus à la date de l'étude sont bien pris en compte dans le calcul de ce coût (cf. arrêt du Conseil d'État du 11 mai 2016 « Stade de Bordeaux » : http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Communiques/Stade-de-Bordeaux sur l'information à donner aux conseillers municipaux sur le « coût prévisionnel global » du contrat).

B/ Les modalités de calcul des données financières

À noter : Les éléments prospectifs sur les données financières devraient porter sur la période de l'exécution du contrat.

2.1 La capacité d'autofinancement brute (CAF)

La CAF se définit comme la différence entre les produits de fonctionnement réels (encaissables) et les charges de fonctionnement réelles (décaissables).

La traduction comptable préconisée est : le crédit net des comptes de classe 7, sauf les comptes 775,776,777 et 78, auquel est soustrait le débit net des comptes de classe 6, sauf les comptes 675, 676 et 68).

Les déterminants du calcul doivent être suffisamment détaillés permettant de reconstituer les montants présentés dans l'ESB. Le calcul de la CAF doit faire apparaître, notamment pour l'analyse prospective, les principaux postes composant :

- les dépenses réelles de fonctionnement (charges de personnel, achats et charges externes, charges financières) ;

- les recettes réelles de fonctionnement (impositions directes locales, dotations, produits des services le cas échéant).

Point d'attention :

□ les hypothèses retenues de croissance des produits et des charges de fonctionnement doivent être cohérentes au regard des évolutions enregistrées :

- la croissance envisagée pour les dépenses, et particulièrement les charges de personnel, doit être cohérente avec la moyenne annuelle des quatre derniers exercices ;

- l'évolution des produits de la fiscalité doit être cohérente avec les règles en vigueur et les marges de manœuvre dont dispose la collectivité en la matière.

2.2 Les dépenses obligatoires

Les dépenses obligatoires pour les communes et les groupements de communes sont définies à l'article L2331-2 du CGCT.

En analyse financière, l'approche privilégiée sur les dépenses obligatoires comprend : les charges de personnel (débit net des comptes 621, 631, 633 et 64), les contributions obligatoires (débit net du compte 655) et les charges d'intérêts (débit net du compte 661). Ces dépenses correspondent à celles utilisées pour le calcul de coefficient de rigidité des charges structurelles et permettent d'appréhender la part des dépenses sur lesquelles la collectivité ne dispose que de peu de marge de manœuvre.

Points d'attention :

□ Les évolutions des charges de personnel et des contributions obligatoires doivent être justifiées et *a minima* cohérentes avec la moyenne annuelle des évolutions enregistrées sur les quatre derniers exercices.

□ Le calcul des charges d'intérêt doit également faire clairement apparaître les charges directement liées au projet de marché de partenariat.

□ Enfin, pour mesurer l'impact du contrat sur ces dépenses, deux séries de données doivent logiquement être présentées : l'une hors contrat et l'autre avec contrat.

2.3 L'endettement

Le calcul de l'endettement doit être suffisamment détaillé dans l'ESB pour faire apparaître les caractéristiques des emprunts déjà souscrits mais aussi des financements envisagés pour l'ensemble des projets d'investissement de la collectivité.

Point d'attention :

□ En fonction de l'état de la dette au moment de l'élaboration de l'ESB, le périmètre comptable le plus approprié devra être choisi sur les deux possibles. **L'endettement peut être défini comme :**

- l'encours des dettes bancaires et assimilées retracé principalement aux comptes 163 et 164 ;

- l'encours total de la dette,soit le solde créditeur des comptes 16 (sauf 166, 1688, 169), prenant en compte tous les engagements à long terme de la collectivité dont les montants afférents aux marchés de partenariat (compte 1675).

C / La prise en compte des engagements hors bilan

La liste des engagements hors bilan permet de s'assurer de la prise en compte par la collectivité (ou l'établissement public local) de leur influence potentielle sur sa situation financière.

La présence de cette liste et son caractère exhaustif constituent un indicateur de la fiabilité de l'étude de soutenabilité.

D / La rupture anticipée du contrat

Une analyse des coûts induits par une rupture anticipée du contrat fait l'objet de développements spécifiques et détaillés dans l'ESB.

La rupture du marché de partenariat peut intervenir pour différents motifs comme la faute du titulaire (la responsabilité de la rupture incombe alors pleinement à ce dernier), le fait du Prince (la responsabilité incombe alors pleinement à la collectivité) ou encore un bouleversement irrémédiable de l'économie du contrat.

Points d'attention :

□ S'assurer que les différentes composantes du règlement des comptes sont bien prises en compte. Le coût doit ainsi intégrer :

- les rémunérations échues et non payées ;
- la valeur non amortie des biens construits ;
- l'indemnité dont les modalités de calcul sont fixées au contrat (indemnisation du titulaire ou de la collectivité selon le cas).

□ S'assurer que les différentes possibilités de rupture **par rapport au calendrier du contrat** sont bien étudiées, par exemple rupture en cours d'exécution des travaux ou rupture après achèvement des travaux.