



Mission d'Appui aux Partenariats Public-Privé

Paris, le 31 Octobre 2005

AVIS n° 2005-01 portant sur le dossier de rénovation de L'Institut National des Sports et de l'Education Physique (INSEP) présenté par le Ministère de la Jeunesse, des Sports et de la Vie Associative (MJSVA)

I- analyse juridique

L'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat comporte un article 2 ainsi rédigé :

« Les contrats de partenariat ne peuvent être conclus que pour la réalisation de projets pour lesquels une évaluation, à laquelle la personne publique procède avant le lancement de la procédure de passation :

a) Montre ou bien 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 pouvant répondre à ses besoins ou d'établir le montage financier ou juridique du projet, ou bien que le projet présente un caractère d'urgence. »

La référence à la notion de complexité est calquée de la directive n° 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004, relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services. Cette directive autorise en effet le recours à une procédure appelée dialogue compétitif dans le cas de projets complexes.

Dans son considérant 31, la directive précise que :

« Les pouvoirs adjudicateurs qui réalisent des projets particulièrement complexes peuvent, sans qu'une critique puisse leur être adressée à cet égard, être dans l'impossibilité objective de définir les moyens aptes à satisfaire leurs besoins ou d'évaluer ce que le marché peut offrir en termes de solutions techniques et/ou de solutions financières/juridiques. Cette situation peut notamment se présenter pour la réalisation d'importantes infrastructures de transport intégrées, la réalisation de grands réseaux informatiques ou la réalisation de projets comportant un financement complexe et structuré, dont le montage financier et juridique ne peut pas être prescrit à l'avance. Dans la mesure où le recours à des procédures ouvertes ou restreintes ne permettrait pas l'attribution de tels marchés, il convient donc de prévoir une procédure flexible qui sauvegarde à la fois la concurrence entre opérateurs économiques et le besoin des pouvoirs adjudicateurs de discuter avec chaque candidat tous les aspects du marché. »

Mission d'Appui aux Partenariats Public-Privé

Au cas d'espèce, au regard des arguments présentés par le Ministère de la Jeunesse, des Sports et de la Vie Associative (MJSVA) dans son rapport d'évaluation et au cours des discussions, la Mission estime que le projet présenté peut être regardé comme un projet complexe et qu'il satisfait en conséquence aux conditions juridiques du recours au contrat de partenariat

- **La complexité du projet tient d'abord à ses caractéristiques techniques qui découlent des objectifs poursuivis et des contraintes particulières rencontrées notamment en termes de délai et de coût :**
 - le projet constitue une opération « à tiroirs ». Il est impossible de fermer totalement les installations de l'Institut qui doit rester opérationnel pendant la réalisation des travaux
 - il est soumis à une forte contrainte de calendrier : les différents chantiers devront respecter le calendrier des manifestations sportives, ceci sous la contrainte finale que l'ensemble soit prêt au plus tard quatre années avant les Jeux olympiques de 2012.
 - les missions qui seront confiées au partenaire privé sont multiples et hétérogènes, et, pour certaines, nouvelles. Elles recouvrent aussi bien des prestations d'hébergement, de restauration, d'accueil, de gardiennage, d'entretien des bâtiments, d'espaces verts et d'installations sportives, que l'organisation exceptionnelle de capacités complémentaires d'hébergement, d'accueil ou de formation, à l'intérieur ou à l'extérieur de l'Institut. Elles nécessitent donc une grande souplesse d'adaptation et une importante capacité de réactivité pour la réalisation du projet, objectif difficile à atteindre en maîtrise d'ouvrage publique classique. Par ailleurs, la multiplicité de ces missions nécessiterait une multiplicité de partenaires et donc de marchés à passer, génératrice de complexité.

La définition précise des moyens permettant d'atteindre les objectifs de l'opération ne peut donc être obtenue qu'au terme d'un dialogue compétitif, le MJSVA et l'INSEP ne pouvant déterminer seuls et à l'avance les solutions techniques susceptibles de répondre aux besoins, ce d'autant plus qu'ils n'ont pas en leur sein les compétences nécessaires.

- **Le projet peut être également regardé comme complexe au regard de son montage financier.**

Les contraintes de financement pesant sur le projet doivent être allégées de différentes manières pour permettre au projet de rester dans l'enveloppe budgétaire: ressources provenant des prestations effectuées au profit des publics accueillis et participations de sponsors ou mécènes à rechercher. Cet objectif de valorisation financière et économique de l'équipement dans le but d'alléger le coût supporté par la collectivité publique, s'il est envisageable dans un cadre de maîtrise d'ouvrage publique, doit pouvoir être mis en œuvre de manière plus efficiente au travers d'une externalisation totale ou partielle des réalisations et prestations attendues, permettant d'apporter des solutions innovantes que le MJSVA et l'INSEP se doivent de rechercher sans être en mesure de les élaborer seuls. Dans tous les cas de figure, le montage financier de l'opération présente un caractère complexe lié à la recherche du meilleur équilibre possible entre le financement budgétaire et les ressources annexes.

Là encore, seul le dialogue compétitif permettra d'optimiser le financement entre ces différentes sources.

Enfin, pour mémoire, il est rappelé que ce projet doit être réalisé dans un environnement juridique très contraint, le terrain sur lequel est installé l'institut appartenant à la ville de

Mission d'Appui aux Partenariats Public-Privé

Paris, les constructions et aménagements sur le site appartenant à l'Etat, le tout situé dans le Bois de Vincennes, site classé.

Pour l'ensemble de ces raisons, la rénovation de l'INSEP entre bien dans la catégorie des projets complexes au sens de l'article 2 précité de l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat.

II- Analyse comparative

a) méthode d'évaluation de la situation actuelle

En préalable à l'étude, l'INSEP a élaboré un relevé complet des bâtiments, de leurs surfaces et de leur occupation. L'ensemble des personnes travaillant sur le site de l'INSEP a également été répertorié et valorisé, qu'il s'agisse d'employés de l'INSEP, de personnels du MJSVA affectés sur le site, ou de personnes sous contrat avec le MJSVA. Les dépenses de l'Institut ont enfin été analysées. Toutes ces données sont regroupées selon une répartition en comptabilité analytique, permettant de définir précisément les coûts des différentes activités présentes sur le site (hors immobilier).

L'ensemble est jugé constituer une base solide pour l'évaluation.

b) pertinence des solutions alternatives présentées

Les solutions alternatives présentées comportent :

- une réalisation selon la loi sur la Maîtrise d'ouvrage publique (MOP), suivie d'une exploitation en régie par du personnel de l'Etat (les personnels existants renforcés de « n » unités pour atteindre l'objectif d'augmentation des plages horaires de la restauration)
- une solution se différenciant de la précédente par le fait que la restauration serait allouée à des entreprises privées, en contrats de service renouvelés périodiquement.

Le choix de ces deux alternatives correspond bien à l'esprit des textes (à savoir les différents modes juridiques envisageables par la puissance publique pour obtenir le service recherché), et encadre bien les possibilités qui s'offrent de manière classique à l'administration.

c) caractère pertinent des paramètres et hypothèses utilisés dans l'évaluation

- **coût des travaux d'investissement** : la même estimation est utilisée dans les 3 solutions. Ce calcul retenu est très probablement défavorable au PPP, dont on attend une réduction des coûts finaux de construction. En particulier, la maîtrise par le partenaire privé de l'ensemble du dispositif de conception de la rénovation permet d'escompter qu'il n'y ait pas ou peu de dérive sur le coût estimé. Toutefois, il ne nous semble pas possible d'utiliser des données de contrats disponibles dans d'autres pays que la France pour établir de façon certaine cette hypothèse : en effet, le système des APS/APD/Projets est particulier à la France, et rend le bench-marking avec des contrats étrangers difficile. Mais pour ce qui est de la réalisation en loi MOP, nous disposons de nombre d'exemples pour

Mission d'Appui aux Partenariats Public-Privé

estimer l'évolution entre l'estimation réalisée par le maître d'ouvrage au niveau de l'APS et le coût final.

- **Délais de construction** : le gain de 4 mois engendré en PPP par le fait que le constructeur sera également le concepteur est bien évalué. En maîtrise d'ouvrage publique, il existe des risques de dérive dans les délais qui sont sensibles dans les projets complexes.
- **Personnels présents dans les 3 solutions et frais correspondants** : les données chiffrées sont calées sur les données de la situation actuelle. L'intérêt du recours au PPP provient d'une diminution importante des personnels d'Etat présents sur le site. Cette baisse correspond bien aux prestations qui n'incombent plus à la puissance publique. Une diminution est également observée dans la solution n° 3 (réalisation en loi MOP suivie d'une externalisation de la restauration).
- **Coût des prestations de service dans la solution 3** : le calcul et les ratios utilisés sont considérés comme solides.
- **Hypothèses pour les impôts et taxes** : les hypothèses retenues sont conservatrices, et les éléments issus de choix plus aléatoires ne sont donnés qu'à titre indicatif (par exemple le taux de TVA réduit pour la restauration)
- **Durée du contrat** : trois hypothèses ont été faites, de 20, 25 et 30 ans, et semblent bien adaptées à l'objet du contrat.
- **Données sur le financement** : le choix de taux de financement (OAT + 0% pour le marché public, et Euribor 6 mois + 0,8 % pour le PPP), la part de fonds propres exigée (10%) et le niveau de rémunération de ces fonds propres attendus par le partenaire privé (10%) apparaissent comme raisonnables. Une petite erreur de compréhension s'est glissée sur la question des cessions de créances « dispositif Dailly », erreur sans conséquences sur les calculs présentés.

d) résultats de l'analyse comparative

La comparaison quantitative prévue dans le texte de l'ordonnance et dans le document dégage la comparaison suivante selon les 3 solutions pour la VAN (valeur actualisée nette).

| Durée du Contrat de Partenariat | solution CP | Solution MOP + régie | solution MOP + contrat de service |
|---------------------------------|-------------|----------------------|-----------------------------------|
| 20 ans | 140,97M€ | 150,47 M€ | 138,65 M€ |
| 25 ans | 163,17 M€ | 174,59 M€ | 161,16 M€ |
| 30 ans | 181,79 M€ | 195,08 M€ | 180,66M€ |

Mission d'Appui aux Partenariats Public-Privé

Il se trouve toutefois que le calcul entrepris ne corrige que partiellement l'effet de plus grande rapidité de mise à disposition des installations rénovées par la voie du Contrat de Partenariat (de 4 mois) :

- le calcul rajoute simplement quatre mois de coût de fonctionnement de l'INSEP dans sa configuration actuelle. Il raisonne donc en prenant les coûts réels sur la même durée dans les différentes hypothèses,
- mais il ne traduit pas le fait que la durée de mise à disposition des installations est dans un cas (CP) de 27,75 années et dans les 2 autres (MOP + régie ou MOP + contrats de service) de 27,4 année seulement. Nous lui préférons un calcul comparant des services équivalents. Pour cela, nous effectuons le calcul comme si les solutions MOP étaient capables de s'organiser pour mettre à disposition les installations à la même date. C'est dire que l'on considère qu'ils démarrent non pas au mois 0 mais au mois -4.

Ce calcul, plus fidèle à l'esprit de la comparaison, donne le tableau suivant, très légèrement différent du précédent (dans l'hypothèse d'une durée de 30 ans).

| Elément de comparaison | Solution CP | Solution MOP + régie | Solution MOP + contrat de service |
|------------------------|-------------|----------------------|-----------------------------------|
| VAN | 181,79 M€ | 195,81 M€ | 180,99 M€ |

L'effet de ce correctif est d'autant plus fort que la durée du contrat est courte. L'impact serait donc plus important pour les durées 20 ou 25 ans.

De façon générale, il ressort que si la solution MOP + régie est notoirement plus coûteuse que le Contrat de Partenariat, les 2 autres solutions sont équivalentes, que ce soit en VAN ou en coût global, si l'on n'intègre pas l'impact de l'allocation des risques. C'est par la question de l'allocation des risques et par les critères qualitatifs que pourront se départager ces deux solutions. Le fait notamment que la solution CP est plus rapide de 4 mois peut être considéré comme un avantage qualitatif appréciable à ce stade.

e) pertinence de l'allocation des risques et impact sur la comparaison

L'allocation des risques est correcte. Le partenaire privé prend à sa charge les risques afférents aux coûts de construction et d'exploitation, hors force majeure et résiliation, au délai de construction, et à la disponibilité.

Le dossier présenté donne les éléments relatifs à l'impact des risques « coût de construction » et « coût de maintenance » sur la différence des VAN des solutions 2 et 3 avec le PPP, pour lesquels ces risques doivent être intégralement supportés par le cocontractant. Ce mode d'appréciation est pertinent pour apprécier l'incidence de la dérive des coûts, le projet étant à ce stade estimé à base de ratios classiques à un niveau préliminaire.

Ces données ont été présentées dans les 3 hypothèses de durée du PPP, à savoir 20, 25 et 30 ans dans le tableau suivant. Elles sont reprises ci-dessous pour la comparaison entre le CP et la solution 3 de MOP + contrats de service.

Mission d'Appui aux Partenariats Public-Privé

Écart de VAN entre la Solution MOP + contrat de service et la solution PPP

| Hypothèse de durée | en l'absence de surcoût | Impact d'un surcoût de la construction d'une valeur de | | | Impact d'un surcoût de l'exploitation d'une valeur de | | |
|--------------------|-------------------------|--|------|------|---|------|-------|
| | | 5% | 10% | 15% | 5% | 10% | 15% |
| 20 ans | -1,6% | 0,5% | 2,6% | 4,7% | 1,7% | 5% | 8,3% |
| 25 ans | -1,2% | 0,7% | 2,5% | 4,4% | 2,3% | 5,8% | 9,3% |
| 30 ans | -0,6% | 1,1% | 2,8% | 4,5% | 3,0% | 6,7% | 10,3% |

Les données n'ont pas été reprises ici pour la solution MOP + régie, en tous points désavantageuse par rapport au CP.

On voit qu'un très faible surcoût par rapport aux estimations faites à ce stade suffit pour faire basculer la comparaison à l'avantage du contrat de partenariat.

Nous avons nous-même poussé l'analyse, en donnant des valeurs de probabilité à l'occurrence des surcoûts ci-dessous. Ces valeurs se basent sur le fait que l'estimation de l'investissement et des coûts d'exploitation sont élaborés par le MJSVA au stade de l'APS, et que l'on constate sur l'ensemble des projets réalisés classiquement en maîtrise d'ouvrage publique deux séries de dérives :

- la première, entre l'étude de niveau APS et l'étude de niveau APD ou projet, aboutissant à renchérir l'estimation des travaux et de l'exploitation,
- la seconde au moment de la dévolution des marchés et au cours de leur exécution.

Le résultat de ce calcul ¹ donne une estimation de la VAN réelle si l'on choisit la passation en MOP + contrats de service. Le même calcul a été fait pour la solution 2, de MOP + régie. Notre estimation des VAN dans les 3 solutions est présentée dans le tableau qui suit, selon les 3 hypothèses de durée du contrat.

| Durée du contrat | VAN en PPP | VAN en MOP+ contrats de service | Différence en % | VAN en MOP+ régie | Différence en % |
|------------------|------------|---------------------------------|-----------------|-------------------|-----------------|
| 30 ans | 181,79 M€ | 197,74 M€ | 8,8% | 212,97 M€ | 17,2% |
| 25 ans | 163,14 M€ | 176,42 M€ | 8,1% | 190,91 M€ | 17,0% |
| 20 ans | 140,97 M€ | 152,22 M€ | 8,0% | 165,05 M€ | 17,1% |

La comparaison intégrant les risques de dérive des coûts en maîtrise d'ouvrage publique montre l'intérêt du recours au PPP, puisque, quelle que soit la durée retenue, le gain global est d'au moins 17 % par rapport au mode de gestion actuel (maîtrise

¹ Probabilités caractéristiques du surcoût de construction : 20 % à 5 %, 40 % à 10 % et 40 % à 15 % de surcoût. Probabilités caractéristiques du surcoût d'exploitation : 20 % sans surcoût, 30 % à 5 %, 30 % à 10 % et 20 % à 15 % de surcoût

Mission d'Appui aux Partenariats Public-Privé

d'ouvrage publique et services rendus en régie) et encore d'au moins 8 % par rapport à un mode où des contrats de service seraient passés à des prestataires privés pour la restauration, l'hébergement.

f) autres tests de sensibilité

Il était souhaitable d'apprécier également la robustesse de la comparaison quantitative au regard de la valeur :

- du montant de l'apport du MJSVA au démarrage du projet (16 M€ au lieu 20 M€ prévus)
- du niveau de l'inflation.

Il avait été demandé explicitement au MJSVA d'inclure la réponse au premier point dans le dossier officiel qui nous serait transmis. Malheureusement, cette donnée n'apparaît pas. Ce qui est fourni dans le dossier est simplement l'impact du retard à l'apport de ce préfinancement. (hypothèse du versement de cet apport seulement à la fin des travaux). L'incidence est très faible (elle fait augmenter la VAN de respectivement 0,56% pour CP, 0,30 % pour MOP + régie et 0,32 % pour le troisième), avec un impact différentiel inférieur à 0,3 %.

L'impact de la substitution des 16 M€ aux 20 M€ a été calculé par nos soins, et aboutit à renchérir la VAN de 4,18 M€ dans l'hypothèse CP, 3,52 M€ dans les 2 autres hypothèses MOP + régie ou MOP + contrats de service.

Le deuxième calcul n'a pas été demandé, et a été effectué par nos soins. Il aboutit à faire varier la différence de VAN entre CP et MOP + contrats de service de 0,22 M€ à 0,25 M€ si l'inflation passait de 2 % à 2,2 %.

Ces tests montrent que la comparaison quantitative, en ordre de grandeur, n'est pas fortement sensible aux variations des paramètres dans des plages réalistes. Il y a donc une bonne robustesse de la comparaison du dispositif CP par rapport aux autres.

Synthèse de l'avis

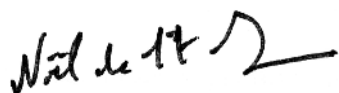
La pertinence juridique du recours au contrat de partenariat est établie au titre de la complexité du projet.

L'analyse comparative a été menée de façon appropriée, avec des alternatives pertinentes pour la réalisation. L'allocation des risques est bien faite.

L'analyse comparative, menée sans prendre en compte les risques prévisibles, conduit à éliminer la solution « MOP plus régie », sans à ce stade départager le contrat de partenariat et la solution « MOP plus contrats de service » du seul point de vue du critère du coût. La prise en compte des risques de dérive des coûts de construction et d'exploitation donne un avantage de 8% à 9% au contrat de partenariat par rapport au meilleur des modes classiques. Enfin, les critères qualitatifs – et notamment le fait que les délais sont raccourcis de 4 mois pour la disponibilité des installations rénovées, et que le risque de dérive du planning est pris par le partenaire privé – conduisent à privilégier la solution « contrat de partenariat ».

Les conditions juridiques étant rassemblées pour recourir au contrat de partenariat et l'analyse comparative montrant tout l'intérêt de son utilisation pour maîtriser les risques, la Mission d'Appui à la Réalisation des Contrats de Partenariat émet un avis favorable au choix du contrat de partenariat pour réaliser la rénovation de l'INSEP.

Le Président de la Mission d'Appui :



Noël de Saint-Pulgent