

# Mission d'Appui aux Partenariats Public-Privé

Paris, le 9 mars 2007

## Avis n°2007-4 sur le projet d'extension du Musée de la Mer et de construction de la Cité du Surf et de l'Océan de Biarritz

**Préambule** : cet avis est rendu en application des dispositions de l'article 14 de l'ordonnance du 17 juin 2004 relative aux contrats de partenariat (article L.1414-2 du Code Général des Collectivités Territoriales) et au vu des seules exigences fixées par ladite ordonnance.

### **0 - Objet**

La Ville de Biarritz souhaite réaliser un « Pôle Océan » permettant de renforcer son offre touristique autour de deux équipements majeurs. Il s'agit d'abord d'étendre et de moderniser le Musée de la Mer, qui existe depuis 1933, en créant de nouveaux aquariums et bassins et en réalisant des équipements d'accueil modernes. Il s'agit ensuite de créer la Cité du Surf et de l'Océan, destinée à présenter de manière ludique et pédagogique l'océan, les menaces sur son équilibre et le surf, sport emblématique de la côte basque.

La Ville envisage à cette fin de passer un contrat de partenariat. Ce contrat ne portera pas sur l'exploitation commerciale des deux équipements : celle-ci fera l'objet ultérieurement d'une délégation de service public.

### **I - Analyse juridique**

L'article 14 de l'ordonnance n°2004-559 du 17 juin 2004 a créé dans le Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) un chapitre IV intitulé « Les contrats de partenariat » comportant un article L 1414-2 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... ».*

Le caractère d'urgence n'a pas été envisagé par la Ville de Biarritz, à juste titre car le projet ne présente en lui-même aucune urgence particulière.

La référence à la notion de complexité est transposée 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 ».*

Par ailleurs, une fiche explicative sur le dialogue compétitif a été publiée par les services de la Commission européenne en janvier 2006, venant préciser notamment la notion de complexité.

Le projet tel qu'il est présenté paraît bien présenter un caractère de complexité tel que l'exige l'ordonnance du 17 juin 2004 portant sur les contrats de partenariat.

La complexité réside principalement dans la complexité technique du projet.

En premier lieu la réalisation de la Cité du Surf et de l'Océan et l'extension du Musée de la Mer reposent à la fois sur la construction d'ouvrages complexes et sur la mise en place d'équipements de haute technologie. La Ville de Biarritz a lancé un concours de maîtrise d'œuvre pour la création de la Cité du Surf et choisi le projet d'un architecte américain qui présente des caractéristiques très particulières puisqu'il s'agit d'un « bâtiment-place » avec un plafond courbe dont la réalisation sera particulièrement difficile. L'extension du Musée de la mer constitue également un chantier complexe en raison de l'imbrication des bâtiments existants et des ouvrages nouveaux, des contraintes du sous-sol et de la nécessité de ne pas compromettre l'ouverture du musée actuel pendant la réalisation des travaux. En outre, dans les deux cas, la scénographie et la muséographie feront appel à des équipements innovants et de haute technologie, dont la mise en œuvre suppose des compétences d'ingénierie particulières.

En second lieu l'exploitation et la maintenance des ouvrages présentent elles aussi un caractère complexe, résultant de la nécessité de créer des synergies dans la gestion technique des deux équipements en mutualisant et optimisant les moyens et compétences techniques mis en œuvre. L'opérateur devra en outre pouvoir s'adapter aux exigences du délégataire de la gestion des équipements.

La Ville met également en avant le fait qu'elle est dans l'incapacité de faire face seule à la mise en œuvre du projet. Elle ne dispose pas de personnels spécialisés dans la conduite d'un projet d'une telle dimension et d'une technicité portant sur des ouvrages complexes et des équipements de cette nature. Elle ne peut donc définir seule et à l'avance la meilleure des solutions techniques et organisationnelles lui permettant de réaliser son projet.

La complexité juridique et financière n'est en revanche qu'à peine évoquée alors que la Ville se heurte à une contrainte très forte puisque le versement des fonds du FEDER, programmés pour le financement de la Cité du Surf et de l'Océan, est subordonné à la justification d'un certain montant de dépenses à la fin de l'année 2008.

Le projet paraît ainsi bien présenter un caractère de complexité tel que l'exige l'article 2 de l'ordonnance du 17 juin 2004 portant sur les contrats de partenariat. Le contrat de partenariat serait alors passé à l'issue d'un dialogue compétitif tel que défini à l'article 14 de l'ordonnance (article L 1414-7 du CGCT).

## **II - Analyse comparative**

### **II.1. Pertinence des solutions alternatives présentées**

Au terme d'une analyse juridico-économique seule une alternative est retenue :

- une réalisation selon la loi sur la maîtrise d'ouvrage publique (MOP) associée à un marché public d'entretien et de maintenance, dite « solution de référence », qui correspond au scénario qui aurait été mis en œuvre par la Ville de Biarritz s'il n'y avait pas la possibilité de recourir au contrat de partenariat ;
- une réalisation dans le cadre d'un contrat de partenariat, dite solution « contrat de partenariat », permettant de confier à un partenaire privé la conception (au-delà des études architecturales et de maîtrise d'œuvre déjà réalisées), le financement, la réalisation, l'entretien et la maintenance des équipements.

Dans les deux solutions l'exploitation commerciale des équipements sera confiée ultérieurement à un délégataire dans le cadre d'une délégation de service public. En outre, les investissements de renouvellement non pas été intégrés dans les simulations, la Ville de Biarritz n'ayant pas encore décidé à ce stade si elle confiera ces investissements au délégataire chargé de l'exploitation des équipements.

Les périmètres des deux scénarios étant identiques, ces derniers peuvent donc faire l'objet d'une comparaison pertinente.

La Mission d'Appui considère qu'il n'y avait pas lieu de retenir d'autres solutions dans le cadre de l'analyse comparative.

### **II.2 - Caractère pertinent des paramètres et hypothèses utilisés dans l'évaluation**

#### **- Durée du contrat de partenariat**

La durée du contrat est fixée à 30 ans à partir de la date de signature dont 16 mois de travaux. Cette durée paraît bien adaptée au type de projet concerné (investissement immobilier) dans la mesure où elle permet d'amortir les principales composantes des

équipements. Une même durée a été retenue conventionnellement pour la solution de référence à fin de comparaison.

**- Délais de réalisation**

La solution de référence nécessite au total 29 mois alors que la solution « contrat de partenariat » ne nécessite que 23,6 mois, soit un gain de 5,4 mois. Ce gain résulte d'une durée plus courte de 6 mois des travaux et d'une durée plus longue de 0,6 mois des procédures par rapport aux durées de la solution de référence.

**Tableau 1 - Etapes de réalisation des deux solutions**

Etapes	Solution de référence		Solution « contrat de partenariat »
	Extension du Musée de la Mer	Construction de la Cité du Surf et de l'Océan	
Délibération de la collectivité pour le lancement de la procédure	1 mois	1 mois	1 mois
Etude APD et cahier des charges	2 mois	2 mois	2 mois
Envoi de l'AAPC et remise des candidatures	37 jours	37 jours	40 jours
Ouverture des candidatures et examen de celles-ci par le jury. Etablissement de la liste des candidats admis à réaliser des prestations	10 à 15 jours selon l'organisation interne des services de la collectivité	10 à 15 jours selon l'organisation interne des services de la collectivité	10 à 15 jours selon l'organisation interne des services de la collectivité
Dialogue compétitif	-	-	2 mois
Remise des prestations ou des offres	40 jours	40 jours	30 jours
Ouverture ou analyse des offres	15 jours	15 jours	1 mois
Délibération de la collectivité autorisant la signature du contrat	-	-	15 jours
Notification du marché et signature du contrat	10 jours	10 jours	10 jours
<b>Durée de la procédure</b>	<b>7 mois</b>	<b>7 mois</b>	<b>7,6 mois</b>
<b>Durée des travaux</b>	<b>22 mois</b>	<b>22 mois</b>	<b>16 mois</b>
<b>Durée totale</b>	<b>29 mois</b>	<b>29 mois</b>	<b>23,6 mois</b>

Sources : SCET et MAPPP

La Mission d'Appui estime que la durée de deux mois retenue pour le dialogue compétitif est insuffisante au regard des retours d'expériences (cette observation devant toutefois être tempérée dans l'analyse comparative par le fait que les délais affichés pour la procédure alternative d'appel d'offres peuvent être aussi jugés trop courts) et regrette l'absence de justification concernant les durées estimées des travaux.

**- Fiscalité / TVA**

Les montants et les résultats figurant dans l'analyse comparative sont exprimés hors taxes. Ce mode de prise en compte des flux financiers n'a pas d'impact en termes de comparaison des solutions dès lors que les équipements ne sont pas, comme il a été montré dans une analyse succincte, éligibles au FCTVA mais que la TVA correspondante est récupérable selon les voies fiscales habituelles.

D'une manière générale, l'impact économique de la fiscalité est considéré comme neutre dans la comparaison des deux solutions dans la mesure où les impôts et les taxes sont collectés au profit de l'Etat.

La Mission d'Appui recommande que la non éligibilité des équipements au FCTVA fasse l'objet d'une réflexion approfondie avant le lancement du dialogue compétitif compte tenu de l'enjeu financier potentiel associé.

**- Coûts des travaux, d'entretien et de maintenance**

*- Coût des travaux*

Les postes de coûts détaillés ont été estimés par la Ville de Biarritz qui les a communiqués au consultant spécialisé. Le coût des équipements, considéré comme identique dans les deux solutions en l'absence de données fiables sur d'éventuels écarts de coûts, s'élève à 25 M€ HT.

**Tableau 2 - Synthèse du coût de réalisation des deux solutions (€ HT)**

<b>Postes de coûts</b>	<b>Montants</b>
<b>Musée de la Mer</b>	
Lots aquariologiques et techniques	4 550 000
Travaux et gros oeuvre	5 200 000
Maîtrise d'œuvre, honoraires et bureau d'études	2 300 000
<b>Total</b>	<b>12 050 000</b>
<b>Cité du Surf et de l'Océan</b>	
Travaux bâtimentaires	8 380 000
Sénographie - Muséographie - Travaux	4 620 000
<i>dont honoraires</i>	<i>1 530 000</i>
<b>Total</b>	<b>13 000 000</b>
<b>TOTAL</b>	<b>25 050 000</b>

*Sources : SCET et MAPPP*

La Mission d'Appui ne peut valider ces coûts avec précision, faute de détails sur la manière dont ils ont été obtenus, mais elle considère qu'ils peuvent correspondre à des ordres de grandeur acceptables.

En revanche, la Mission d'Appui regrette que les estimations de coûts ne tiennent pas compte ou ne mettent pas en évidence les coûts de conception, les indemnités versées aux candidats non retenus, les coûts de programmation, d'assurance, de gestion du projet pour la ville de Biarritz et le partenaire privé ainsi que les impôts. Aussi, le coût de la solution « contrat de partenariat » est-il vraisemblablement sous-estimé d'un montant qu'il conviendra d'évaluer pour permettre à la Ville de Biarritz de mieux juger les offres des candidats lors du dialogue compétitif.

**- Coûts liés à l'entretien et à la maintenance**

Le coût annuel d'entretien et de maintenance de la solution de référence a été estimé à 1% du coût hors taxes de réalisation des équipements, soit 250,5 K€ HT par an, et évolue dans le temps à un taux de 2%. Un abattement de 10% a été appliqué au coût annuel dans la solution « contrat de partenariat ».

Les hypothèses retenues n'appellent pas d'observations particulières, mais la Mission d'Appui s'interroge sur l'absence de prise en compte des coûts liés aux grosses réparations des bâtiments.

**- Données sur le financement**

Les montants à financer s'entendent hors subventions évaluées à 11,885 M€, soit 47,5% du coût de réalisation hors taxes des deux solutions.

**Tableau 3 - Hypothèses de financement dans les deux solutions**

Postes de coûts	Solution de référence	Solution « contrat de partenariat »
% du montant à financer sur fonds propres	0%	8,00%
Objectif de rendement des fonds propres	-	12,0%
<b>Dette projet</b>	-	35%
OAT	4,10%	4,10%
Marge bancaire	30 points de base	80 points de base
Taux d'emprunt	4,40%	4,90%
<b>Dette assortie d'une cession de créance</b>	-	65%
OAT	-	4,10%
Marge bancaire	-	30 points de base
Taux d'emprunt	-	4,40%
Commission d'arrangement	-	50 points de base

Sources : SCET et MAPPP

La durée de remboursement des emprunts est égale à la durée d'exploitation de sorte qu'aucune marge de manœuvre n'est laissée en matière de remboursement et que les frais financiers s'en trouvent alourdis.

Les annuités de remboursements sont bien constantes mais lissées de sorte que les annuités de remboursement du principal et de paiement des frais financiers sont toutes les deux constantes. Il aurait été préférable de considérer une annuité totale constante dans laquelle les frais financiers seraient au début plus importants que le remboursement du capital.

La Mission d'Appui estime toutefois acceptables l'ensemble des hypothèses retenues mais est réservée quant au montant de 200 K€ HT ajouté à la solution « contrat de partenariat » pour permettre à la Ville de Biarritz de recourir à des conseils extérieurs compte tenu de la complexité de la préparation et de la mise en œuvre du montage financier. En effet, si l'intérêt pour la Ville de bénéficier de telles prestations n'est pas contestable, le montant qui leur est affecté semble relativement élevé.

**II.3 - Résultats de l'analyse comparative**

Les résultats de l'analyse comparative conduisent à un coût global actualisé de la solution « contrat de partenariat » supérieur de 5,9% à celui de la solution de référence. Ce surcoût s'explique pour l'essentiel par un coût de financement supérieur et par la rémunération attendue des fonds propres.

**Tableau 4 - Coûts globaux actualisés des deux solutions (valeurs actuelles nettes) en € HT avant prise en compte monétaire des risques**

Solutions	Scénario de référence (1)	Scénario « contrat de partenariat » (2)	Ecart (2) - (1)	Ecart (2) - (1)
Coût global actualisé (au taux de 4,1%)	29 505 277	31 249 531	1 744 254	+5,9%

Les flux ont été actualisés au taux de 4,1% alors qu'ils auraient dû l'être au taux de 4,4% (taux de l'AOT majoré des marges bancaires) qui correspond réellement au coût de la ressource de la solution de référence. Cependant l'effet de cet écart de taux est négligeable.

En outre, il n'a pas été procédé au recalage de la mise en service des équipements dans la solution « contrat de partenariat » visant à reporter de 6 mois les flux de construction. Un tel recalage aurait dû être effectué afin de ne pas pénaliser l'évaluation actualisée du schéma « contrat de partenariat », alors que dans les faits une mise en service de l'extension du Musée de la Mer et de la Cité du Surf et de l'Océan six mois plus tôt que dans la solution de référence représente un avantage bien réel à porter au crédit du contrat de partenariat. Toutefois l'incidence chiffrée de ce recalage serait elle aussi très limitée.

### **- Pertinence de l'allocation des risques**

L'analyse des risques repose sur une approche qualitative et sur une approche quantitative.

L'approche qualitative des risques, basée sur une matrice des risques, fait bien apparaître les principaux risques transférés au partenaire privé dans le scénario « contrat de partenariat » dont notamment les risques de dépassement des délais et de surcoût durant la phase de construction et les risques de surcoût et de mauvais entretien durant la phase d'exploitation des équipements.

L'approche quantitative des risques est fondée sur une appréciation simple des surcoûts en termes de pourcentage du coût d'investissement résultant des constats tirés de l'expérience britannique.

**Tableau 5 - Surcoûts estimés des risques dans les deux solutions en € HT**

Postes	Scénario de référence		Scénario « contrat de partenariat »	
	Montants	Hypothèses	Montants	Hypothèses
Coût de transaction pour la réalisation de l'équipement (constitution des dossiers d'appel d'offres et de jugement des offres)	1 002 000	4% des investissements		
Dépassement des coûts d'objectifs initiaux et défaillances des entreprises	2 505 000	10% des investissements		
Aléas techniques	1 252 500	5% des investissements		
Gains liés à la globalisation des processus (conception-réalisation-maintenance)			- 1 252 500	5% des investissements
<b>Total</b>	<b>4 759 500</b>		<b>- 1 252 500</b>	

Sources : SCET et MAPPP

Le surcoût lié au coût de transaction ne devrait pas figurer dans l'analyse des risques mais dans le coût de réalisation. Du reste, le montant estimé semble très élevé.

Sous cette réserve, la méthode retenue de prise en compte monétaire des risques est certes simple mais acceptable, la taille du projet ne justifiant pas l'emploi d'une méthode probabiliste sophistiquée.

Les hypothèses retenues en matière de surcoûts, qui semblent raisonnables, conduisent à rendre nettement plus avantageux le scénario « contrat de partenariat », l'avantage étant de 4 268 K€, soit -12,5%, par rapport à la solution de référence.

**Tableau 6 - Coûts globaux actualisés des deux solutions (valeurs actuelles nettes) en € HT avec prise en compte monétaire des risques**

Solutions	Scénario de référence (1)	Scénario « contrat de partenariat » (2)	Ecart (2) - (1)	Ecart (2) - (1)
Coût global actualisé (au taux de 4,1%)	34 264 777	29 997 031	-4 267 746	-12,5%

Enfin l'analyse des risques souligne à juste titre les conséquences en terme de délais qui pourraient résulter d'appels d'offres infructueux dans la solution de référence. Cela joue en faveur du choix du contrat de partenariat même si l'estimation du retard qui serait alors subi en situation de référence – neuf mois – apparaît élevée.

Au-delà des aspects quantitatifs et monétaires, la contractualisation des engagements de performance et leur traduction financière dans la modulation de la rémunération du partenaire privé renforcent l'intérêt de la solution « contrat de partenariat ».

### **III - 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 globalement de façon appropriée, avec la seule alternative pertinente pour la réalisation du projet.**

**Cette analyse met en évidence un net avantage de la solution « contrat de partenariat après la prise en compte monétaire des risques qui apparaît robuste.**

**En outre, les critères qualitatifs conduisent également à renforcer l'intérêt du contrat de partenariat.**

**Les conditions juridiques étant remplies pour recourir au contrat de partenariat, et l'analyse comparative ayant montré que la collectivité peut évaluer avec suffisamment de précision les avantages qu'elle peut en retirer et identifier les facteurs clés de succès d'un tel contrat, la Mission d'Appui à la Réalisation des Contrats de Partenariat émet un avis favorable au choix du contrat de partenariat pour réaliser l'extension du Musée de la Mer et la construction de la Cité du Surf et de l'Océan de Biarritz.**

Le Président de la Mission d'Appui  
à la Réalisation de Contrats de Partenariat

Noël de Saint Pulgent



