



Paris, le 18 novembre 2008

**Avis n°2008-12 sur le projet de nouveau parc d'expositions
pour la ville de
Châlons-en-Champagne**

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 telle que modifiée par la loi du 28 juillet 2008.

*
* *

1. Présentation du projet

1.1. Le besoin

La ville de Châlons-en-Champagne (la «Ville») dispose d'un parc d'expositions, le Parc des Expositions Jean DEGRAEVE (le «Parc»), construit en 1969, qu'elle gère directement. Ce parc accueille annuellement plus de 200 événements, dont la foire exposition qui est de notoriété nationale (le machinisme agricole en constituant l'un des thèmes majeurs). Les autres événements sont de diverses natures: salons commerciaux, compétitions sportives, manifestations associatives, concours administratifs, séminaires d'entreprises...

Ces installations (avec 3 halls), atteignent leur limite dans leur configuration actuelle. Pour faire face à la demande et répondre aux aspirations de la municipalité en termes d'animation, des travaux importants (de l'ordre de 50 millions d'euros) sont nécessaires.

1.2. L'objet de l'opération

C'est pourquoi le Conseil Municipal a validé le principe de l'extension et de la rénovation du Parc (lors de sa réunion du 20 novembre 2003). Dans ce cadre, la Ville a confié à un cabinet des études de programmation dont les conclusions et recommandations ont été approuvées lors d'une délibération du Conseil Municipal le 25 janvier 2007.

Les objectifs du projet sont les suivants:

- étendre l'offre du Parc sur son site actuel aux besoins des grandes manifestations culturelles et sportives, des congrès et séminaires... .
- améliorer l'attractivité du Parc par la modernisation de ses équipements,
- tirer le meilleur bénéfice de la polyvalence et de la cohérence des espaces pour satisfaire aux différents usages (par exemple: capacité d'accueil de concerts de variétés pour 3000 personnes assises et 7000 debout, de congrès et séminaires pour 1000 personnes,)
- utiliser les parcelles environnantes, notamment pour accroître la capacité des parkings,
- assurer la pérennité de la foire exposition actuelle.

Par sa délibération du 25 janvier 2007, le Conseil Municipal a également décidé de lancer une procédure de sélection d'un cabinet d'architecte et de maîtrise d'œuvre qui s'est concrétisée par la signature d'un marché le 4 juillet 2008.

Le projet retenu prévoit la rénovation du hall principal et la démolition des deux autres au profit d'un seul et deuxième hall de 9838 m². Il comprend donc deux tranches, sur deux ans, mais sous la contrainte que les travaux ne doivent pas empêcher la foire exposition annuelle de se tenir.

Le projet est limité à la construction et à la maintenance lourde du site, la conception étant en amont sortie du périmètre et l'exploitation commerciale et technique légère étant confiée, suivant les plans actuels de la Ville, à un prestataire dans le cadre d'un contrat d'affermage.

2. Analyse juridique

2.1. Rappel préliminaire

Le présent avis est émis dans le cadre de l'ordonnance n°2004-559 du 17 juin 2004, modifiée par la nouvelle loi du 28 juillet 2008. Cette ordonnance comprend un article 14 renvoyant au chapitre IV du CGCT intitulé «*Les contrats de partenariat*» et comportant un article L 1414-2 ainsi rédigé:

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

- 1° Que, compte tenu de la complexité du projet, la personne publique n'est pas objectivement en mesure de définir seule et à l'avance les moyens techniques répondant à ses besoins ou d'établir le montage financier ou juridique du projet;*
- 2° Ou bien que le projet présente un caractère d'urgence, lorsqu'il s'agit de rattraper un retard préjudiciable à l'intérêt général affectant la réalisation d'équipements collectifs ou l'exercice d'une mission de service public, ou de faire face à une situation imprévisible;*
- 3° Ou bien encore que, compte tenu soit des caractéristiques du projet, soit des exigences du service public dont la personne publique est chargée, soit des insuffisances et difficultés observées dans la réalisation de projets comparables, le recours à un tel contrat présente un bilan entre les avantages et les inconvénients plus favorable que ceux d'autres contrats de la commande publique. Le critère du paiement différé ne saurait à lui seul constituer un avantage.»*

2.2. Critère de l'urgence

La MAPP prend acte du fait que la Ville n'a pas cherché à invoquer l'urgence pour justifier le recours au partenariat.

2.3. Critère de la complexité

La référence à la notion de complexité est transposée de la **directive n°2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil européen du 31 mars 2004, relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services. Cette directive (considérant 31) autorise en effet le recours à une procédure appelée dialogue compétitif dans le cas de projets complexes, et une fiche explicative (sur le dialogue compétitif) de janvier 2006 précise notamment cette notion de complexité.**

La démonstration de la complexité doit en conséquence être à la fois objective dans son principe (elle résulte des caractéristiques du projet) et relative dans son résultat (elle s'apprécie à l'aune des ressources disponibles de la personne publique pour mettre en œuvre ce projet). Au cas d'espèce, le projet correspond à une nécessité impérative pour la Ville et s'inscrit dans un calendrier strict et contraint (avec un objectif de mise en service en 2012). Or le projet se heurte à de nombreuses difficultés administratives et techniques:

- contraintes urbanistiques, le nouvel édifice étant le plus important de la ville et de l'alentour, et devant néanmoins s'intégrer dans le site,
- configuration des lieux, qui doit permettre une polyvalence suffisante pour répondre à différents usages et d'accueillir des publics instantanés importants (jusqu'à 10 000 personnes pour des concerts),
- problème de la continuité du service en période de travaux (de fin août à fin septembre, les travaux ne devront pas entraver la tenue de la foire exposition annuelle),
- exigences environnementales, qui imposent notamment à tout bâtiment public nouveau d'intégrer le souci de l'économie d'énergie auquel la Ville n'est pas préparée pour des constructions de cette dimension.

C'est particulièrement l'inadéquation entre les moyens dont dispose la Ville et les besoins de conduite du projet qui constitue la complexité:

- la faisabilité technique, compte tenu du découpage en deux phases disjointes entre lesquelles la foire exposition viendrait se glisser, ne peut pas être garantie sans la présence d'équipes expérimentées,
- l'existence d'aléas probables lors des travaux exige de prévoir des modalités de prise en charge adaptées qui constituent la base de la maîtrise des coûts,
- l'impact des choix techniques en amont sur les coûts d'exploitation est important, notamment en ce qui concerne les économies d'énergie.

La Ville, consciente de la palette potentiellement étendue des solutions envisageables, se trouve, d'après ses conseils, dans l'impossibilité de définir les moyens les plus adaptés à mettre en œuvre pour répondre à ses besoins, et notamment d'évaluer les avantages comparés des divers schémas imaginables.

Ainsi, le projet soumis à la MAPPP paraît-il bien présenter le caractère de complexité tel que l'exige l'article L 1414-2 du CGCT.

3. Analyse comparative

3.1 Examen des schémas alternatifs au CP

3.1.1 DSP (art. L1411-1 du CGCT)

Le recours à une Délégation de Service Public («DSP») nécessite simultanément l'existence d'une activité de service public, le transfert au délégataire de la responsabilité d'exploiter (produire et commercialiser ce service public) et une rémunération de celui-ci substantiellement liée aux résultats.

Idéalement, la Ville souhaiterait être entièrement déchargée de la gestion du parc des expositions, y compris des travaux de modernisation de l'infrastructure. Toutefois, au cas d'espèce, si l'on prend pour périmètre de l'opération le projet complet (investissement, maintenance lourde, exploitation technique et l'exploitation commerciale), l'importance du montant de la subvention (21 M€) au regard du montant de l'investissement envisagé (33 M€) conduit à écarter la voie de la DSP (cf. §3.4.1ci-dessous).

Dès lors, la DSP concession n'a pas été retenue pour l'étude comparative. Toutefois, la DSP, sous la forme d'un affermage, a été choisie pour l'exploitation commerciale du Parc (et la maintenance légère) quelle que soit la formule de contractualisation envisagée pour l'opération technique (construction et exploitation technique). Le périmètre de l'opération objet de l'évaluation comparative se réduit donc à l'opération technique seule. La MAPPP en prend acte, en regrettant que l'option contrat de partenariat pour l'ensemble du périmètre, c'est à dire en y incluant l'exploitation commerciale, n'ait pas été envisagée.

3.1.2. Le bail emphytéotique administratif («BEA»)

L'article L. 1311-2 du CGCT prévoit ce dispositif pour «l'accomplissement, pour le compte de la collectivité territoriale, d'une mission de service public ou en vue de la réalisation d'une opération d'intérêt général relevant de sa compétence». Le preneur réalise la rénovation du Parc et met l'équipement à la disposition de la Ville moyennant un loyer, et ceci aux termes d'une convention de mise à disposition non détachable.

Or, au cas d'espèce, les conseils rappellent que la Ville a souhaité conserver la responsabilité de la conception en sélectionnant un cabinet d'architecte, ce qui est contraire à l'esprit du BEA. Au demeurant, la MAPPP note que le BEA ne pouvant pas être utilisé sur les dépendances du domaine public qui entrent dans le champ des contraventions de voirie, il ne permet pas de répondre au souhait de la Ville de construire des places de parking sur le site.

Dès lors, le BEA n'a pas été retenu pour l'analyse comparative.

3.1.3. L'Autorisation d'Occupation Temporaire («AOT»)

L'article L. 1311-5 du CGCT, dont la rédaction a été modifiée par le Code Général de la Propriété des Personnes Publiques, précise que les collectivités territoriales «peuvent délivrer sur leur domaine public des autorisations d'occupation temporaire constitutives de droits réels, en vue de l'accomplissement, pour leur compte, d'une mission de service public ou en vue de la

réalisation d'une opération d'intérêt général relevant de leur compétence»¹. La durée de l'autorisation n'est pas assujettie à un minimum sans pouvoir excéder soixante-dix ans.

Pour les conseils, l'AOT entraîne les mêmes inconvénients que le BEA, à savoir qu'il ne correspond pas au souhait de la Ville de conserver la responsabilité de la maîtrise d'œuvre. En outre, il présente plusieurs lacunes qui obèrent la sécurité juridique ; notamment, le fait que le recours à ce dispositif n'est subordonné à aucune procédure de passation particulière accroît le risque de contestation une fois le contrat signé.

En conséquence, l'AOT n'a pas été retenue pour l'analyse comparative.

3.1.4. Marchés publics et maîtrise d'ouvrage publique

La Ville s'engagerait dans la passation de marchés dans le cadre habituel d'une maîtrise d'ouvrage publique et, comme elle a d'ores et déjà choisi un maître d'œuvre, elle passerait un ou plusieurs marchés publics de travaux.

La dévolution du ou des marchés de travaux est organisée selon l'une des procédures de passation prévues par le Code des Marchés Publics, généralement l'appel d'offres ouvert ou restreint, et effectuée soit sur la base de lots séparés (allotissement) soit globalement (en «entreprise générale»). Compte tenu de la nature du projet, les conseils ont recommandé des marchés séparés.

Marchés pour l'exploitation-maintenance.

Il est possible d'intégrer la maintenance au marché de travaux sous réserve de conformité aux usages en matière de durée (limitation recommandée à 4 ou 5 ans). L'exploitation-maintenance peut être soit prise en charge par la personne publique elle-même (formule de régie), soit confiée à un prestataire de services dans le cadre d'un ou plusieurs marchés publics successifs (pratiquement pour des périodes de 5 ans).

En résumé, il est possible d'imaginer un schéma de réalisation par des marchés publics comprenant:

- un ou plusieurs marchés de construction,
- une formule de régie limitée à l'exploitation technique et complétée par une série de marchés successifs de maintenance lourde (limités à des périodes de 5 ans) ou, et c'est cette voie qui a été choisie pour l'analyse comparative, une formule de marchés successifs pour l'exploitation technique et la maintenance lourde.

Aucun obstacle juridique n'interdit à la Ville de recourir à un tel schéma pour la réalisation de son projet (l'exploitation commerciale étant assurée, comme dans les autres montages alternatifs au moyen d'un affermage).

3.1.5. Bilan de l'examen des schémas envisageables

Compte tenu de ce qui précède, la MAPPP prend acte du fait que l'étude comparative porte sur l'alternative entre un schéma basé sur le recours au CMP et comprenant marché de maîtrise d'œuvre, marché de travaux, et marchés successifs de maintenance («schéma de référence») et un

¹ Il est entendu qu'il s'agit ici de la forme complète de l'AOT, à savoir l'AOT et Location avec Option d'Achat («AOT LOA»).

schéma de recours au contrat de partenariat («schéma CP»), complétés dans les deux cas, par un contrat d'affermage pour l'exploitation commerciale.

Toutefois, la MAPP regrette que le périmètre de l'opération envisagée ait été restreint à la seule dimension technique et ne s'étende pas à l'exploitation commerciale du Parc. L'inverse aurait permis à la Ville d'éviter de devoir s'interfacer entre exploitant technique et exploitant commercial, celle-ci ayant exprimé le souhait de s'impliquer au minimum dans la gestion du Parc. Dans le schéma CP, la seule contrainte aurait été que la facturation des services au titre de l'exploitation commerciale soit assurée par le partenaire privé au nom et pour le compte de la Ville.

Pour écarter l'hypothèse d'une opération complète comprenant l'exploitation commerciale, les conseils invoquent l'impossibilité de déléguer la gestion d'un service public dans le cadre d'un contrat de partenariat. Pourtant, dans le cas d'espèce, il n'y a pas de risque de confusion ou de choix alternatif possible entre contrat de partenariat et délégation de service public puisque, comme il a été indiqué ci-dessus, ce dernier mode contractuel ne paraît pas pouvoir être utilisé pour l'ensemble de la prestation (incluant les travaux).

Par ailleurs,

- l'article 1^{er}, §I de la loi du 28 juillet 2008 prévoit que le champ du contrat de partenariat peut recouvrir des tâches d'« exploitation ou [de] gestion d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels nécessaires au service public» et qu'« il peut également avoir pour objet.....des prestations de services concourant à l'exercice, par la personne publique, de la mission de service public dont elle est chargée » ;
- l'article 1^{er}, §II de la loi du 28 juillet 2008 prévoit explicitement que le contrat de partenariat peut comprendre un mandat donné au cocontractant d'«encaisser, au nom et pour le compte de la personne publique, le paiement par l'usager final de prestations revenant à cette dernière»².

3.2 Durées

3.2.1. Durée retenue pour la comparaison des deux schémas

Le démarrage du contrat interviendrait fin mars 2010 ou début avril 2010. La réalisation des travaux jusqu'à la mise en service serait au maximum de 28 mois à la suite de quoi l'exploitation de l'ouvrage s'étalerait sur une durée de 30 ans, compatible avec l'amortissement économique de ce type d'ouvrages. La durée retenue par les conseils pour la comparaison est donc de 32 ans et 4 mois.

3.2.2. Délais de réalisation

Dans cette hypothèse, les travaux seraient réalisés en deux phases disjointes:

- la première, après quelques compléments d'étude jusqu'en juin 2010, se déroulant jusqu'à juillet 2011,

² Au cas d'espèce, la totalité des tâches de gestion commerciale ne serait pas transférée, puisque notamment la tarification du service et de ce fait l'essentiel du risque commercial devraient rester de la responsabilité de la Ville.

- la deuxième, après l'arrêt obligatoire pour permettre la foire intervenant en août 2011, se déroulant de septembre 2011 à juillet 2012 (mise à disposition effective de l'ensemble de l'ouvrage).

Il est bien précisé qu'il s'agit d'un calendrier imaginé par le cabinet d'architecte mais non confronté à des avis d'entreprises appelées à réaliser l'ouvrage, et que les conseils, du fait du peu de temps alloué à l'étude, n'ont pas fait d'hypothèse sur la durée de la construction propre à chacun des deux schémas, moyennant quoi ils ont retenu une même durée de construction pour les deux schémas, ce que la MAPPP regrette.

3.3 Fiscalité

TVA.

Les activités envisagées dans le cadre de l'exploitation du Parc sont assujetties à TVA (au taux de 19,6%). Que ce soit en schéma de référence ou en schéma CP, les montants d'investissement ne sont pas éligibles au FCTVA. En revanche, les conseils observent que dans les deux schémas, le droit à déduction de la TVA correspondante est transférable au fermier de l'ouvrage dans le cadre du contrat d'affermage pour l'exploitation commerciale (article 216 bis, ter et quater du CGI).

Toutefois, ce mécanisme de transfert de droits agit différemment suivant le schéma:

- en schéma de référence, la Ville procède par une livraison à soi-même, paye les factures avec TVA mais récupère celle-ci directement lors de la livraison de l'ouvrage, sous 4 mois, par transfert de droits au fermier,
- en schéma CP, la part d'amortissement du principal entrant dans les loyers fait l'objet d'une récupération de TVA dans les mêmes conditions.

D'après les conseils, le schéma CP serait pénalisé du fait de la récupération progressive. La MAPPP émet des doutes sur cette remarque, s'interroge sur la possibilité pour la ville de récupérer une TVA non encore acquittée ou de faire bénéficier le fermier de droits correspondant à une TVA sur loyer non encore acquittée.

TPF et salaire du conservateur des hypothèques.

Jusqu'ici, un droit de 0,60% conformément à l'article 678 du CGI, augmenté de 0,1% (salaire du conservateur des hypothèques) conformément à l'article 678 bis du CGI, soit en tout 0,7%, s'appliquait sur les 20 premiers loyers TTC (charges comprises) dans le cadre d'un contrat de partenariat. La loi de juillet 2008 a effectivement exempté le contrat de partenariat de ce droit de 0,6% en lui substituant le droit forfaitaire de 125 euros. En revanche, le prélèvement sur les 20 premiers loyers au taux de 0,1%, correspondant au salaire du conservateur des hypothèques, doit continuer à s'appliquer dans le cas du schéma CP tant que n'aura pas été publié le décret envisagé pour sa suppression (celle-ci devant toutefois intervenir normalement bien avant la signature du contrat relatif au présent projet).

TLE

Compte tenu des cas d'exemption prévus par l'article 1585 du CGI (et à son annexe 317 bis), la TLE s'applique mais bénéficie intégralement à la Ville. Comme il s'agit d'un jeu à somme nulle, il n'y a donc pas lieu d'en tenir compte. De toute manière, un projet (en cours) de décret d'application de la loi de juillet 2008 prévoit l'exemption de cette taxe pour les contrats de partenariat.

Taxes diverses sur la construction.

Il s'agit de la Taxe Départementale des Conseils d'Architecture, d'Urbanisme et d'Environnement (TDCAUE) et de la Taxe Départementale des Espaces Naturels Sensibles (TDENS). A ce jour, ne sont exemptés de ces deux taxes que des bâtiments édifiés directement par une collectivité. Ces taxes continuent donc à s'appliquer dans le cas du schéma CP tant que là encore n'a pas été publié le décret prévu pour étendre l'exemption aux bâtiments construits dans le cadre d'un contrat de partenariat (ce qui devrait intervenir prochainement). Les conseils ont bien pris en compte ces taxes dans la simulation (ce qui signifie que quand elles seront supprimées le bilan du schéma CP sera un peu amélioré dans la comparaison avec le schéma de référence).

3.4 Coûts

3.4.1. Coûts d'investissement

Les coûts de construction directs proviennent des études de programmation réalisées par la Ville (Tableau 1). Les conseils incitent à une certaine prudence quant au rapprochement avec les coûts qui apparaîtront lors du dialogue compétitif, ce qui signifie que les chiffres indiqués doivent être interprétés comme des ordres de grandeur.

A partir des chiffres ainsi obtenus, les Conseils ont ajouté des coûts annexes (juridiques, fiscaux, financiers) et des coûts dits de gestion de projet (qui en fait correspondent à la gestion des procédures de contractualisation).

En revanche, ils n'ont pas fait d'hypothèse quant à l'impact de la formule de contractualisation, notamment celle d'un contrat global, sur ces coûts ou sur le calendrier (en schéma CP, le partenaire privé peut optimiser), renvoyant la différenciation entre les deux schémas à l'analyse des risques. Cette façon de raisonner, défavorable au schéma « contrat de partenariat », paraît impropre à la MAPPP, **l'incidence des risques étant à envisager seulement une fois que le (ou les) contrat(s) est (sont) signé(s), alors que les coûts de construction, comme le calendrier de construction, devant être appréciés de façon différenciée entre les deux schémas dès avant la contractualisation.**

Poste	Schéma de réf. (a)	Schéma CP (b)	Ecart (b-a)
Total coûts de construction directs	33 335 000	33 335 000	0
Honoraires de MOE	3 024 231	3 024 231	0
Autres honoraires, divers	198 500	198 500	0
Frais de promotion immobilière (*)	0	1 000 050	1 000 050
Assurances et garanties	517 000	517 000	0
Impôts et taxes (**)	0	666 700	666 700
Commissions bancaires (0,75%)	250 013	250 013	0
Total coûts annexes	3 989 744	5 656 494	1 666 750
Coût d'investissement	37 324 744	38 991 494	1 666 750
Etudes en amont	1 836 109	1 836 109	
Procédures et assistants	204 200	186 800	- 17 400
Indemnités ds candidats	0	150 000	150 000
Total coûts de «gestion de projet»	2 368 945	2 501 545	132 600
Coût d'investissement	39 693 689	41 493 039	1 799 350

Notes

(*) 3% dans le cas du schéma CP.

(**) 2% dans le cas du schéma CP, les décrets prévus à la suite de la loi de juillet 2008 n'ayant pas encore été publiés.

Tableau 1. Coûts de construction en € valeur 2010 HT.

A noter que sur le montant des coûts de construction directs indiqué ci-dessus, la Ville prévoit de recevoir une subvention de la communauté d'agglomération de 21 millions d'euros. Dans les deux cas, le montant de la subvention doit se déduire de la masse hors taxes des montants à financer.

Dans les deux schémas, du fait de l'impossibilité de prévoir le calendrier de versement des subventions en question les conseils ont considéré pour leurs simulations que les subventions viennent diminuer les montants à financer au moment de la réception des ouvrages (et donc avant le tirage sur le financement long terme en schéma de référence comme en schéma CP).

3.4.2. Coûts récurrents

Les conseils insistent sur le fait que la Ville ne dispose pas à ce jour d'étude technique spécifique sur les futurs coûts de maintenance lourde. Les conseils ont eu recours à un raisonnement par analogie à d'autres projets et ont retenu une base de 40% en moyenne (sur la durée de l'opération) du montant de l'investissement.

Poste	Schéma de réf. (a)	Schéma CP (b)	Ecart (b-a)
Total coûts techniques (GER)	500 000	500 000	0

Tableau 2. Coûts récurrents en € valeur 2010 HT.

La MAPPP prend acte du raisonnement précédent mais souligne que des hypothèses auraient pu être recherchées quant aux phénomènes de réduction progressive des coûts de maintenance (gains de productivité progressifs) pour chacun des deux schémas.

3.5 Coûts financiers, de montage et de gestion

3.5.1. Hypothèses de financement en schéma de référence

Préfinancement.

Des frais financiers intercalaires s'appliquent mensuellement et sont incorporés à l'assiette de financement (capitalisation des intérêts).

En la matière, les conseils ont retenu les hypothèses suivantes.

- Le taux de préfinancement retenu dans les simulations est basé sur le Taux Moyen Mensuel du Marché Monétaire (T4M) qui au cours du mois de juillet 2008 est ressorti à 4% environ, auquel s'ajoute un spread de 0,03%, soit en tout un taux de 4,03%. La MAPPP juge le spread sous évalué compte tenu des évolutions récentes des marchés financiers.
- Les intérêts intercalaires sont calculés mois par mois en fonction des décaissements du mois.
- L'emprunt fait l'objet de consolidations successives au terme de chaque exercice.

Financement

D'après les conseils, les ressources budgétaires mobilisées par la personne publique pour la réalisation des ouvrages dans le schéma de référence sont financées par plusieurs emprunts successifs au terme de chaque exercice, ces emprunts étant chacun d'une durée de 30 ans.

Dans le cas du schéma de référence, le taux retenu est basé sur un swap de dette à taux variable à Euribor sur 3 mois (4,95 % en juillet 2008) contre dette à taux fixe sur 30 ans, auquel est ajouté un spread de 0,03% (conforme, d'après les conseils, aux pratiques des établissements financiers envers les personnes publiques). Le taux de financement en maîtrise d'ouvrage publique ressort donc à 4,98%.

3.5.2. Hypothèses de financement en schéma CP

Préfinancement.

Comme en schéma de référence, les intérêts sont capitalisés mensuellement.

Les hypothèses suivantes ont été retenues.

- Le taux de préfinancement est basé sur le Taux Moyen Mensuel du Marché Monétaire (T4M) qui au cours du mois de juillet 2008 est ressorti à 4% environ, auquel s'ajoute un spread de 0,60%.
- Les intérêts intercalaires sont calculés mois par mois en fonction des décaissements du mois et sont consolidés à la fin de chaque phase.

Financement.

Les conseils ont prévu que le financement serait constitué de fonds propres à hauteur de 5% du montant de l'investissement dont la rémunération serait de 12% après IS.

Le reste à financer, soit 95% du montant des investissements, intérêts intercalaires compris) fait l'objet d'un prêt bancaire en deux tranches, chacune remboursée sur 30 ans et avec cession de créance partielle afin de diminuer le poids des coûts de financement. Dans le cas d'espèce, les conseils ont prévu les concours suivants (chiffres basés sur l'état des marchés en juillet 2008, date de leur intervention):

- prêt bancaire avec cession de créance acceptée sur 80% du montant financé, assorti d'une marge bancaire (spread) de 0,30% par rapport aux conditions de financement du secteur public (4,95%, cf. supra), soit en tout 5,25%,
- prêt bancaire sans cession de créance acceptée sur le solde, soit 20% du montant financé, assorti d'une marge bancaire de 0,80% par rapport aux conditions de financement du secteur public (4,95%, cf. supra), soit en tout 5,75%.

Pour la MAPPP, l'ensemble de ces hypothèses apparaît globalement satisfaisant pour élaborer l'évaluation financière, si l'on se place à la date à laquelle elle a été réalisée. Mais la mission d'appui souligne que l'état des marchés financiers à l'heure actuelle ne permet pas la visibilité souhaitable pour anticiper ce que sera leur situation au moment où devront s'engager les divers candidats à l'attribution du contrat. Il conviendra notamment de surveiller comment évoluera l'écart de taux entre financements privé et public car il pourrait s'accroître significativement. Sous cette importante réserve, le coût de la ressource financière dans le cas du schéma CP peut se calculer par le tableau suivant.

Nature des fonds	Part du total	Coût (taux)
Fonds propres	5%	12%
Cession acceptée (*)	80%	+0,30%
Dette en risque projet (*)	20%	+0,80%
Coût global schéma CP	100%	5,66%
Coût global schéma de réf.	100%	4,98%

Notes

(*) En sus du coût de la ressource de 4,98% pour un emprunteur public (swap sur Euribor à 3 mois).

Tableau 3. Coûts du financement en schéma CP.

3.5.3. Coûts spécifiques de montage et gestion de projet

Maîtrise d'oeuvre pour le schéma de référence.

En conclusion de leur étude sur la comparaison entre les schémas, les conseils ont souligné un inconvénient majeur de la loi MOP: elle ne permet pas une véritable intégration des différents acteurs (maître d'œuvre, entrepreneur, exploitant-mainteneur, fournisseurs divers d'équipements ou de services, etc.) et suppose de dissocier, au minimum, les activités de conception des activités de construction et d'exploitation ou de maintenance. Il en résulte un risque élevé de difficultés dans la coordination et l'interfaçage des acteurs entre eux.

La MAPPP valide cette analyse d'autant plus que l'opération étant sujette à un calendrier serré et contraignant, elle va nécessiter une cellule de maîtrise d'oeuvre forte. Elle observe que dans le cas du schéma de référence,

- les tâches de construction étant assurées par des équipes relevant de plusieurs marchés de travaux, sous-traitance et fournitures, elles occasionnent un surcoût structurel de coordination et d'interfaçage du fait du mixage inévitable entre interventions de personnels privés de plusieurs origines et aussi publics (on constate souvent un effacement de la limite entre responsabilités de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'oeuvre), moyennant quoi les dépenses de coordination et d'interfaçage pendant la période de construction sont structurellement plus fortes ;
- la multiplicité des intervenants, si elle est une donnée sûre pendant la période de construction, est aussi une donnée certaine pendant l'exploitation, générant de réels besoins de coordination (par exemple si les marchés de prestations et marchés de fournitures sont séparés dans la même période ou, même dans le cas de marchés globaux, s'il faut garantir la prise en compte dans une période donnée d'évènements de maintenance intervenus dans une période contractuelle antérieure) et un surcoût récurrent (qui aurait pu être éventuellement modélisé).

Aussi, la MAPPP, insistant sur le fait qu'il ne s'agit pas là de charges dites de «gestion de projet» au sens utilisé par les conseils (il ne s'agit pas d'études, mais d'activités opérationnelles), regrette-t-elle que ceux-ci aient simplifié à l'extrême la comparaison entre les deux schémas, sans réfléchir aux charges comparées induites en période de construction et en période d'exploitation, notamment au démarrage (pour le schéma de référence, ces tâches de coordination diverses lors de la construction, qui représentent 10 à 15% des coûts de construction devraient donner lieu à une majoration de l'ordre de 5% en période de construction, et il en est de même en période d'exploitation).

Coûts liés au montage juridique en schéma CP.

En schéma CP, les conseils n'ont pas pris en compte de coûts spécifiques liés aux frais de montage (ce qu'ils ont à l'inverse fait dans le schéma de référence).

3.5.4. Revenus complémentaires

Du fait d'une exploitation commerciale assurée par un contrat d'affermage séparé, les conseils n'ont pas retenu d'hypothèses de revenus complémentaires. La MAPP regrette que les revenus dégagés des parkings qui pourraient être prévus par le cocontractant dans le cadre du schéma CP n'aient pas été pris en compte.

3.6 Analyse comparative de la valeur actuelle nette (VAN) des coûts

La méthode utilisée par les conseils suppose un même calendrier de construction dans les deux cas. Cette méthode simple neutralise la pénalisation artificielle du schéma (a priori le schéma CP) qui permet de diminuer la durée de construction.

Il est rappelé que dans cette méthode, le calcul de la VAN des coûts hors prise en compte des risques n'a qu'une valeur indicative car la méthode conduit à ne différencier vraiment les schémas comparés que dans le cadre de l'analyse des risques, même quand il s'agit d'éléments devenus certains au terme de la consultation d'entreprises.

3.6.1. Etude hors prise en compte des risques

Compte tenu des hypothèses, la VAN des coûts en valeur 2010 (1^{ère} année d'exploitation) supportés par la Ville avant prise en compte des risques et sur la base d'une actualisation au taux de 4,98% (coût de la ressource en maîtrise d'ouvrage publique) est donnée par le tableau suivant.

	Schéma de réf. (a)	Schéma CP (b)	Variation (a-b/b)
VAN	34 224 297	39 654 872	-13,7%
"Loyer" (*)	2 352 646	2 725 955	

Notes

(*) "Loyer théorique" annuel équivalent sur la période de comparaison (2010 – 2042).

Tableau 4. VAN des coûts globaux HT hors prise en compte des risques (en € 2010)

Dans cette analyse sommaire (sans prise en compte ni des risques, ni de l'impact prévisible des différences entre les deux schémas), le schéma CP est moins avantageux que le schéma de référence.

3.6.2. Identification des risques, répartition, impact

Le tableau suivant, qui synthétise les travaux des conseils, est considéré comme représentant le risque qui est supporté par la Ville. Ces chiffres, quand ils se traduisent par des surcoûts, sont exprimés en valeur 2010 HT, avant inflation et préfinancement, quand il s'agit de coûts de construction.

Catégorie / libellé		Schéma de référence	Schéma CP
1	Difficultés à construire suivant études MO	Surcoût construction: 4 616 898 €	Surcoût construction: 166 675 €
2	Imprévus contractuels (*)	Dérive coût de construction: 716 703 €	Dérive coût de construction: 125 006 €
3	Structure contractuelle (**)	Dérive construction: coût 666 700 €, délais: 3,6 mois	Surcoût construction: 583 363 €
4	Tenue du calendrier du chantier (***)	Dérive délais: 3,3 mois	Dérive délais: 1,1 mois
5	Mauvaise estimation du coût d'entretien	Surcoût récurrent: 57 500 €/an	Surcoût récurrent: 4 500 €/an
6	Structure contractuelle (****)	Surcoût récurrent: 65 000 €/an	Surcoût récurrent: 3 600 €/an
7	Raisonnement global (*****)	Surcoût récurrent: 57 500 €/an	Surcoût récurrent: 13 750 €/an
8	Défaut d'entretien curatif	Surcoût récurrent: 125 000 €/an	Inapproprié

Notes

- (*) En schéma de référence, défaillances d'entreprises, en schéma CP avenants pour travaux supplémentaires.
(**) En schéma de référence, appels d'offres infructueux, en schéma CP, tendance du partenaire privé à raisonner par une approche globale où l'on augmente les investissements pour réduire les coûts de fonctionnement futurs.
(***) En schéma de référence, contrainte faible pour inciter au respect des délais, en schéma CP, risque résiduel.
(****) En schéma de référence, risques que le gros entretien soit insuffisamment réalisé, en schéma CP, risques de contentieux sur le gros entretien lié à la durée du contrat.
(*****) En schéma de référence, risque lié à l'absence de raisonnement global, en schéma CP, risque de mauvaise définition du champ de la maintenance dans le cadre du raisonnement global initial (notamment recherche d'un partage (non prévu) de gains éventuellement possibles.

Tableau 5. Identification et valorisation des risques (origine conseils)

3.6.3. Intégration des risques dans l'analyse, bilan global

Dans les conditions indiquées, la VAN des coûts en valeur 2010 supportés par la Ville après prise en compte des risques et sur la base d'une actualisation au taux de 4,98% (coût de la ressource pour la personne publique) est donnée par le tableau suivant.

	Schéma de réf. (a)	Schéma CP (b)	Variation (a-b/b)
VAN	44 140 681	41 194 789	+7,15%
"Loyer" (*)	3 011 227	2 810 262	

Notes

- (*) "Loyer théorique" annuel équivalent sur la période de comparaison (2010 – 2042).

Tableau 6. VAN des coûts globaux avec prise en compte des risques (en € 2010 HT)

A travers les tableaux ci-dessus (Tableau 4 et Tableau 6), il est possible de dégager le comportement des deux schémas:

- dans une première approche hors risques, un écart en faveur du schéma de référence apparaît, mais celui-ci n'est pas significatif au plan économique et du fait d'hypothèses trop simplistes quant à la différenciation entre les deux schémas ;

- un raisonnement complet basé sur la prise en compte des risques, le seul qui soit économiquement pertinent, fait apparaître un écart en faveur du contrat de partenariat.

D'une manière générale, la MAPPP juge que l'analyse menée par les conseils est fouillée. Toutefois, il est regrettable que sous prétexte que la méthode utilisée pour les calculs de VAN est basée sur la neutralisation de l'écart entre les calendriers de construction, il ne soit pas fait mention au départ d'hypothèses de calendriers de construction et de coûts de construction propres à chaque schéma, ce qui limite l'analyse.

3.7 Sensibilité et tests de basculement

Il est important, naturellement, de s'interroger sur la résistance de l'écart de VAN en faveur du CP à différents aléas. A cet égard, les conseils ont réalisé un test, classique, de basculement sur le coût de construction, et aussi (à juste titre), compte tenu des incertitudes des marchés financiers, sur les conditions de financement.

- En matière de coût de construction, la conversion de l'avantage que présente la VAN du schéma CP par rapport à celle du schéma de référence en variation du coût de construction correspond à une économie de 18% environ du coût de construction.
- En matière de conditions de financement, la conversion de l'avantage que présente la VAN du schéma CP par rapport à celle du schéma de référence conduirait, pour la dette à long terme assortie d'une cession de créance, à un spread de 1,49% au lieu de 0,30% comme supposé dans l'étude ou, mutatis mutandis, pour la dette à long terme non assortie d'une cession de créance, à un spread de 6,56% au lieu de 0,80%.

Ces deux tests font apparaître le schéma CP comme robuste: il est improbable, d'une part, que le partenaire privé laisse dériver les coûts de construction dans de telles proportions et, d'autre part, que la crise financière actuelle entraîne les écarts extrêmes de taux calculés ci-dessus.

4. Synthèse de l'avis

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

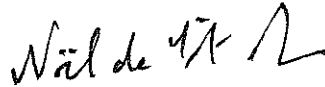
L'analyse comparative a pris en compte, pour la réalisation du projet, la seule formule alternative au contrat de partenariat, pertinente compte tenu de la stratégie de la Ville, à savoir une formule enchaînant un marché de travaux puis un montage de régie municipale.

Toutefois, la MAPPP regrette que le contrat de partenariat n'ait pas été envisagé sur un périmètre plus large, ce qui aurait peut-être permis à la Ville, si l'évaluation préalable en avait confirmé l'intérêt, de parvenir à un meilleur bilan économique global, en lui évitant de devoir coordonner deux contrats séparés sur le long terme.

Quoi qu'il en soit, l'analyse fait apparaître un bilan favorable au schéma « contrat de partenariat » au vu de l'avantage de ce dernier en termes de valeur actuelle nette (VAN) après prise en compte des risques et des résultats des tests de basculement.

L'analyse comparative montrant l'intérêt d'un tel recours, la Mission d'Appui à la Réalisation des Contrats de Partenariat émet un avis favorable au choix du contrat de partenariat pour la modernisation du Parc des Expositions de Châlons-en-Champagne.

Le Président de la Mission d'Appui



Noël de SAINT PULGENT