

Paris, le 10 mars 2009

Avis n°2009-07 sur le projet de
centre nautique de la Communauté
de Communes du Controis (Loir-et-Cher)

Préambule : cet avis est rendu en application des dispositions de l'article L. 1414-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) et au vu des seules exigences fixées par l'ordonnance du 17 juin 2004 relative aux contrats de partenariat, modifiée et complétée par la loi n° 2008-735 du 28 juillet 2008.

1. Présentation du projet

1.1. Le besoin

La Commune de Contres disposait d'une piscine construite en 1964, jusqu'en 2003, où elle a été fermée à la suite de signes d'obsolescence et plus précisément de désordres au plan de l'hygiène et de la sécurité relevés par la DDAS.

1.2. L'objet de l'opération

La Communauté de Communes du Controis (la «Communauté» ou la «CC du Controis»), qui comprend 10 communes (Contres étant la plus importante) et dont la population s'élève à 9000 habitants, s'est vu confier une opération de reconstruction pour répondre à une demande croissante en volume et en diversité. Aux yeux des responsables, il s'agit d'une opération de grande envergure en vue d'un service public de qualité, qui doit répondre à une multitude de besoins, dont notamment l'accès à un lieu convivial et sportif pour la jeunesse, ou une offre de services adaptée pour les familles.

La ville de Contres a d'ores et déjà mis à la disposition de la CC du Controis le terrain devant recevoir l'opération. Celle-ci comprendrait environ 1000 m² de

bassins sur 1 hectare environ. Plus précisément, le Conseil de la Communauté a arrêté une option de programmation qui comprendrait:

- un bassin couvert d'apprentissage,
- un ensemble de bassins de plein air à vocation sportive, éducative et ludique,
- un bâtiment à vocation d'accueil, contrôle d'accès, déshabillage mais aussi incluant des installations sanitaires et techniques,
- un local technique complémentaire.

Pour cette opération, elle a jugé intéressant d'examiner la possibilité d'un contrat de partenariat. Le principe en a été approuvé par la délibération du 25 septembre 2008 du Conseil Communautaire.

2. Analyse juridique

2.1. Rappel des textes

L'article 1414-2 du CGCT, dont la rédaction a été modifiée par la loi du 28 juillet 2008, précise que:

« II - 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 pouvant répondre 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 ».*

La Communauté n'a pas cherché à justifier l'opération par le critère de complexité pour établir l'éligibilité de son projet au contrat de partenariat. En revanche, elle a étudié cette éligibilité au regard du critère d'urgence et du critère d'efficacité économique.

Urgence.

L'article rappelé ci-dessus introduit une nouvelle définition des cas qui caractérisent l'urgence:

- 1. le «retard préjudiciable»: il doit être préjudiciable à «l'intérêt général», et s'appliquer à l'exercice d'une «mission de service public» par la collectivité, et pas seulement à la réalisation d'équipements collectifs,
- 2. la «situation imprévisible» qui est celle, en pratique, qui résulte de catastrophes naturelles ou accidents graves affectant des équipements publics, ce qui exclut les cas où la personne publique chercherait à pallier ses propres carences ou son manque d'anticipation.

Efficienc e économique

L'article rappelé ci-dessus définit ce nouveau critère. Il nécessite d'établir un bilan comparatif et de démontrer qu'il est favorable au contrat de partenariat.

Dans sa décision n°2008-567 du 24 juillet 2008, le Conseil Constitutionnel a confirmé que ce critère ainsi défini répondait bien à la notion d'intérêt général puisqu'il permettait de garantir «*le bon emploi des deniers publics*».

2.2. Choix de la Communauté

Les conseils se sont livrés à une étude sur les gênes occasionnées par la carence actuelle du service public, en évoquant notamment les distances que des populations (en âge scolaire par exemple) ont à parcourir pour exercer une activité de natation. Mais ils concluent néanmoins qu'au regard des stricts impératifs qui semblent être posés par les juges administratifs, il semble que l'atteinte portée au fonctionnement du service public par le retard affectant la réalisation de l'équipement nautique **ne présente pas un caractère de gravité suffisant pour invoquer l'urgence.**

En revanche, au vu des résultats de l'évaluation économique comparative qui suit (cf. §3 ci-après), les conseils jugent possible de démontrer la supériorité du contrat de partenariat sur de nombreux plans:

- le coût global pour la personne publique,
- la performance qui comprend notamment la qualité du service rendu à l'utilisateur,
- le partage des risques entre personne publique et personne privée.

La Communauté fait donc le choix du critère de l'efficienc e économique sur la base de l'argumentation détaillée qui suit.

3. Analyse comparative

3.1. Examen des schémas alternatifs au CP

3.1.1. DSP (Loi SAPIN)

Le recours à une Délégation de Service Public («DSP») nécessite que la rémunération du partenaire privé soit substantiellement liée aux résultats de l'exploitation (CGCT, article 1414-1). Au cas d'espèce, il existe effectivement un service public déléguable (l'enseignement de la natation), mais la Communauté entend conserver sa responsabilité vis à vis des populations et préfère donc confier à un opérateur privé une mission qui contribue au service public plutôt que de le lui déléguer complètement. Par exemple, la tarification aux divers groupes d'utilisateurs devra rester une prérogative de la seule Communauté. En outre, la Communauté considère à juste titre qu'un modèle concessif en zone de faible densité de population présente un risque de requalification juridique devant l'importance de la subvention à envisager.

En conséquence, la DSP n'est pas retenue pour l'analyse comparative.

3.1.2. Marché de conception-réalisation.

Conformément à l'article 37 du CMP, il est possible, par un marché de travaux, «de confier à un groupement d'opérateurs économiques ou, pour les seuls ouvrages d'infrastructures, à un seul opérateur économique, une mission portant à la fois sur la réalisation des études et l'exécution de travaux».

Au cas d'espèce, les conseils ont considéré que l'opération envisagée risquait de ne pas pouvoir être qualifiée de marché de travaux au regard de la jurisprudence récente de la Cour de Justice des Communautés Européennes en matière de marchés mixtes.¹

Les conseils pointent par ailleurs plusieurs difficultés pour le recours au marché de conception-réalisation:

- Le recours à ce type de marché suppose que le maître d'ouvrage puisse établir en amont un programme technique détaillé complet préalable au lancement de l'opération, ce qui ne semble pas dans les possibilités de la Communauté.
- Quelle que soit l'appréciation de marché de travaux ou de marché de service, il n'en demeure pas moins que les conditions de recours au marché de conception-réalisation sont limitatives et interprétées de manière particulièrement rigoureuse par le juge administratif. Or, au cas d'espèce, la notion de «difficultés techniques particulières» requises par

¹ CJCE, 21/02/2008, Commission des Communautés Européennes c/ République Italienne, C-412/04, points 47 et 49.

l'article 37 pour justifier de faire appel «aux moyens et à la technicité propres des opérateurs économiques» est impossible à établir.

Le marché de conception-réalisation n'est donc pas une option retenue.

3.1.3. Le bail emphytéotique administratif

L'article L. 451-1 du code rural prévoit qu'un bien immobilier appartenant à une collectivité territoriale peut faire l'objet d'un bail emphytéotique, qui est conclu «en vue de 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 [...] même si le bien sur lequel il porte [...] constitue une dépendance du domaine public, sous réserve que cette dépendance demeure hors du champ d'application de la contravention de voirie» (article L. 1311-2 du CGCT).

Ce dispositif pourrait permettre en effet à la Communauté de faire réaliser la conception puis les travaux à un cocontractant unique. Toutefois, le contrat ne porterait pas sur l'exploitation des installations, qui constitue l'objet principal de l'opération obligeant la Communauté à assurer cette exploitation par exemple sous la forme d'une régie communautaire². Or, précisément, comme le notent les conseils, du fait des intérêts potentiellement divergents qui pourraient résulter de la relation à long terme obligée entre l'exploitant en régie et l'emphytéote, **la Communauté devrait consacrer des moyens à la coordination nécessaire**, ce qu'elle souhaite éviter.

D'autre part, les conseils ont voulu vérifier par le calcul que le BEA ne permet pas de parvenir à un coût moins élevé que le contrat de partenariat.

S'agissant du traitement financier au regard de la TVA, la loi du 28 juillet 2008 (article L.16-13 du CGCT) a prévu un plafond (fixé à 10 M€ HT par le décret n° 2009-244 du 2 mars 2009) au-dessus duquel la récupération de la TVA par le mécanisme du FCTVA est impossible. Celui-ci s'applique à la somme des loyers (exprimés en euros courants) sur la durée du contrat; or, étant donnée la durée d'exploitation envisagée (c'est à dire 20 ans, cf. §3.2 ci-dessous) et les montants prévus des loyers (cf. Tableau 6 ci-dessous et Tableau 8 ci-dessous), ladite somme a toutes les chances d'excéder le plafond en euros courants, moyennant quoi le traitement de la TVA serait défavorable au BEA.

En outre, la formule du BEA, qui revient à démembrer un contrat de partenariat en séparant la responsabilité de l'exploitation future et la responsabilité de conception - réalisation en amont, **a peu de chances de correspondre à l'optimum économique** que l'on obtient grâce à l'intégration en une seule mission globalisée.

Pour la MAPPP, il résulte de ces considérations que le BEA peut être éliminé dès ce stade.

² A la limite sous la forme d'un affermage, mais elle a rejeté cette éventualité, cf. §3.1.1 ci-dessus.

3.1.4. L'Autorisation d'Occupation Temporaire (du domaine public)

Cette éventualité n'a pas été examinée par les conseils. D'après l'article L. 1311-5 I du CGCT, 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»³. L'ordonnance n°2006-460 du 21 avril 2006 a en effet modifié le CGCT et a étendu le bénéfice de l'AOT aux collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale.

L'inconvénient principal de ce dispositif est qu'il **ne donne pas accès au FCTVA**. Par ailleurs, il est moins encadré juridiquement, ce qui accroît le risque de contentieux ultérieur.

En conséquence, ce dispositif n'a pas été retenu pour l'analyse comparative.

3.1.5. Maîtrise d'ouvrage publique et régie

Le Code des Marchés Publics («CMP») recouvre une grande variété de cas d'application et notamment celui, le plus classique, d'un marché public de maîtrise d'œuvre associé à un ou plusieurs marchés publics de réalisation,

Préalablement à la passation du ou des marchés publics de réalisation, un marché de maîtrise d'œuvre doit être conclu pour «apporter une réponse architecturale, technique et économique au programme». La dévolution du ou des marchés de réalisation est ensuite organisée selon l'une des procédures de passation prévues par la loi n°85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée («Loi MOP»), et effectuée soit sur la base de lots séparés (allotissement) soit globalement (en «entreprise générale»).

La dévolution en entreprise générale présente l'avantage de réduire le risque de défaillances d'entreprises tout en facilitant la coordination et le suivi du projet par la personne publique mais nécessite que le pouvoir adjudicateur soit en mesure de justifier un tel choix (cf. article 10 du code des marchés publics), ce qui est difficilement faisable pour la Communauté. De ce fait, les conseils lui ont recommandé de s'en tenir au «principe» des marchés séparés.

Cette voie induit de nombreux inconvénients: multitude de marchés qu'il faut passer et coordonner, facteur de complexité et de lenteur (la commune de Contres en a fait directement l'expérience en étant obligée deux fois déjà de déclarer infructueuses des procédures lancées précisément pour la reconstruction de sa piscine)... mais elle est juridiquement solide.

Il est ensuite possible à la personne publique soit d'intégrer l'exploitation-maintenance au marché de travaux sous réserve de conformité à de strictes

³ Il est entendu qu'il s'agit ici d'une l'AOT assortie d'un coupon non détachable, c'est à dire avec Location à Option d'Achat («AOT LOA»).

conditions de durée (limitation recommandée à 4 ou 5 ans), soit de la prendre en charge elle-même (formule de régie), soit de la confier à un prestataire de services dans le cadre d'un ou plusieurs marchés publics distincts (toujours pour des périodes limitées de 4 à 5 ans). La Communauté a supposé pour des raisons pratiques⁴ qu'il s'agirait d'une formule de régie.

3.1.6. Bilan de l'examen des schémas envisageables

Compte tenu de ce qui précède, la MAPPP retient pour l'étude comparative une alternative entre d'un côté un schéma basé sur le recours au CMP et comprenant marché de maîtrise d'œuvre, marchés de réalisation, et régie assurée par la Communauté («Schéma de Référence») et d'un autre côté un schéma de recours au contrat de partenariat («Schéma CP»).

3.2. Durée

3.2.1. Durée retenue pour la comparaison des deux schémas

Les conseils ont retenu une durée d'exploitation de 20 ans.

Dans les deux schémas, la construction se déroule sur deux ans, le coût étant réparti pour un tiers sur la première année et pour deux tiers sur la deuxième.

La comparaison porte donc sur une durée de 22 ans.

La durée d'exploitation de 20 ans pourrait sembler faible. Néanmoins, l'instabilité des marchés financiers rendant difficile la mobilisation de ressources longues pour les emprunteurs privés, cette hypothèse apparaît raisonnable.

En revanche, la MAPPP s'étonne de ce que les conseils, après avoir identifié des lourdeurs dans le schéma de référence (procédures infructueuses par deux fois), aient retenu une durée de construction égale pour les deux schémas. Au minimum, il aurait été approprié d'envisager des durées de procédures (avant le début des constructions) différentes.

3.2.2. Tranches d'investissement

Les conseils semblent avoir prévu tout d'abord que l'opération soit réalisée en deux tranches annuelles, que ce soit en Schéma de Référence ou en Schéma CP, avec un emprunt y afférent tiré en fin de chaque tranche et dont la durée de remboursement est de 20 ans. De ce fait, en Schéma de Référence, pour le montant de financement tiré en fin de première année de construction, ils ont prévu une première annuité de remboursement d'emprunt en fin de deuxième

⁴ Une gestion optimale du Gros Entretien Renouvellement («GER») de l'ouvrage construit suppose que l'opérateur de maintenance connaisse parfaitement l'ouvrage, ce qui nécessite un contrat de longue durée.

année de construction. Néanmoins, la tranche terminée en fin de première année ne donne pas lieu à la mise en exploitation des ouvrages construits⁵.

Pour respecter les jalons prévus par les conseils, la MAPPP pense que l'on peut procéder comme suit (*cf.* fin du §3.4.1 ci-dessous):

- en Schéma de Référence comme en Schéma CP, il n'y a qu'un seul point de départ des remboursements des emprunts, positionné à la fin de la deuxième tranche,
- en Schéma de Référence, du fait de l'habitude qui consiste à consolider la dette en fin d'année, il y a bien un tirage en fin de 1^{ère} année de construction sur un 1^{er} emprunt individualisé, mais avec une carence de remboursement d'un an pour le principal (les intérêts courant de leur côté), et en fin de 2^{ème} année de construction, un autre tirage sur un 2^{ème} emprunt (incluant les intérêts à payer sur le 1^{er} emprunt),
- en Schéma CP, il y a un seul emprunt avec deux tirages: l'un en fin de 1^{ère} année de construction (produisant des intérêts intercalaires jusqu'à la fin de la construction) et l'autre en fin de 2^{ème} année de construction.

Le point de départ du calendrier de réalisation des investissements se situe au 1^{er} janvier d'une année non précisée. Pour simplifier la comparaison qui n'est pas affectée par la date retenue pour le démarrage, la MAPPP a retenu comme point de départ le 1^{er} janvier 2009, même s'il s'agit d'une date théorique qui ne correspond pas à la réalité (le début effectif devant évidemment intervenir plus tard).

3.3. Fiscalité, TVA

Au vu des tableaux inclus dans le rapport des conseils, il semble que la modélisation des traitements financiers au titre du mécanisme de récupération de TVA par le FCTVA, ne soit pas correcte, notamment en ce qui concerne les délais de récupération et en ce qui concerne l'assiette. La MAPPP rappelle qu'en Schéma de Référence comme en Schéma CP, les traitements en question obéissent à des règles précises: le délai de récupération est de 2 ans, les dépenses de GER sont exclues de l'assiette parce qu'elles sont considérées comme des dépenses n'ayant pas la nature d'investissement.

Par ailleurs, les subventions d'investissement font l'objet de règles précises au regard de la TVA; en Schéma CP plus particulièrement, les montants tirés sur les emprunts à la fin de chacune des deux années de construction correspondent au montant HT de l'investissement pour l'année écoulée, augmenté des intérêts applicables depuis le premier tirage ou des intérêts intercalaires pour la même année écoulée, le montant de la subvention reçue venant diminuer le montant d'investissement hors taxe non amorti.

⁵ Dans les tableaux des conseils, on ne constate pas de dépenses d'exploitation au cours de cette même deuxième année.

En ce qui concerne la TVA sur les recettes, les conseils ont fait la distinction suivante:

- les piscines sont exonérées de la TVA quand il s'agit de l'activité correspondant au service public (abonnements, cours de natation...)
- les recettes annexes ou complémentaires doivent être considérées comme étant non liées à l'activité (principale) de service public et doivent être assujetties à la TVA au taux normal de 19,6%.

Pour l'essentiel, les autres taxes, dans la mesure où elles font l'objet d'exonérations dans le cas du Schéma de Référence comme du Schéma CP (à la suite de la loi du 28 juillet 2008), n'ont pas été prises en compte. Les conseils ont cependant pris une hypothèse conservatrice en prévoyant un chiffre de 5 k€ par an (indexé avec un taux de 2,5%) pour les diverses taxes d'importance secondaires qui pourraient défavoriser le Schéma CP.

3.4. Coûts

3.4.1. Coûts d'investissement

Hypothèses des conseils.

Les conseils ont recherché des coûts de travaux et d'équipement qu'ils qualifient d'objectifs. Toutefois, pour le Schéma CP, ils ont considéré, au vu du potentiel d'optimisation chez le partenaire privé, que les coûts en question doivent être diminués de 7,5% (tableau ci-dessous).

Par ailleurs, la Communauté prévoit de recevoir une subvention d'investissement de la part de contributeurs divers (Etat, Région, Département, ADEME), ceci dans les deux schémas alternatifs. Les conseils ont prévu que la subvention est versée en fin de chaque tranche en Schéma de Référence (pour 1/3 et 2/3 en fin de 1^{ère} et 2^{ème} année respectivement), pour la totalité en fin de 2^{ème} année en Schéma CP (cf. §3.3 ci-dessus), cette opération venant diminuer le montant hors taxes en Schéma de Référence, soit le montant non encore amorti de l'investissement en Schéma de Référence.

↓ Poste	Schéma⇒	Référence (a)	CP (b)	Ecart (b-a)
Coût de construction (*)		4,8	4,44	- 0,36
Subvention		1,6	1,6	0,00

Notes

(*) Hors inflation. Rappel: diminution de 7,5% en Schéma CP.

Tableau 1. Coûts de construction HT valeur 2009

Enfin, pour les calculs, les conseils n'ont pas appliqué de taux d'inflation pendant la période de construction.

Observations de la MAPPP

Même si la période de construction est courte, il convient en bonne logique d'appliquer une hypothèse d'évolution des prix (BT01). La MAPPP a retenu une hypothèse d'augmentation de 4% / an, applicable au coût d'investissement en 2^{ème} année (2/3 du total), ceci dans les deux schémas.

En Schéma CP, même si la problématique de la simulation rend nécessaire de veiller à ce que les calculs comparatifs soient menés sur une base d'égalité de traitement, la collectivité a intérêt à ne verser la subvention à l'entreprise qu'à la fin de la 2^{ème} année, après avoir procédé à une vérification de la conformité des équipements construits aux prescriptions contractuelles.

3.4.2. Coûts récurrents

Hypothèses des conseils.

Comme pour les coûts d'investissement, les conseils ont recherché des coûts récurrents en Schéma de Référence. Ils ont considéré que les coûts récurrents en Schéma CP seraient en général de 10% inférieurs à ceux du Schéma de Référence, par un effet d'intégration verticale liée à une mission globale ou par suite d'une responsabilisation plus poussée des exploitants.

↓ Poste	Schéma→	Référence (a)	CP (b) (*)	Ecart (b-a)
Achats (hors fluides)		28,00	25,20	- 2,80
GER (**)		28,70	26,55	- 2,15
Maintenance courante		54,00	48,60	- 5,40
Services venant de tiers		17,60	15,84	- 1,76
Electricité		45,00	40,50	- 4,50
Gaz		42,00	37,80	- 4,20
Eau		50,00	45,00	- 5,00
Personnel		168,00	151,20	- 16,80
Impôts et taxes			5,00	+ 5,00
Administration / gestion		48,00	43,20	- 4,80
Rémunération prestataire (***)			20,37	+ 20,37
Coût annuel récurrent TTC		481,30	459,26	- 22,04

Notes

(*) Hypothèse d'optimisation de 10% en CP sauf mention particulière (origine conseils).

(**) En appliquant les ratios suivants : 0,5% de l'investissement initial TTC pendant 6 ans, puis 1% pendant encore 6 ans, puis 1,5% jusqu'à la fin de l'opération.

(***) Hypothèse: 5% des charges d'exploitation hors GER et impôts & taxes.

Tableau 2. Coûts annuels de maintenance exploitation (chiffres TTC en k€ 2009)

Pour l'évolution des dépenses récurrentes, les conseils ont retenu un taux d'inflation différencié suivant la nature de la dépense: 2,5% par an pour les achats, les services extérieurs, les impôts & taxes et l'administration / gestion, 3,5% (effet GVT compris) par an pour les dépenses de personnel (dépenses chargées), 4% par an pour le gaz, 2,5% pour l'électricité et l'eau. Ils n'ont pas introduit par contre une indexation pour les dépenses de GER (moduler le GER en fonction du vieillissement dans le temps des équipements correspond à une autre idée).

Enfin, les conseils ont prévu une hypothèse relative à une rémunération du partenaire privé en Schéma CP traduisant notamment un intéressement à la performance de sa gestion. L'hypothèse est que cet intéressement est équivalent à 5% des dépenses d'exploitation (hors GER).

Observations de la MAPP

Globalement, les chiffres des conseils peuvent se justifier pour les hypothèses de base, même si l'avantage forfaitaire logiquement reconnu au Schéma CP n'est pas étayé par des références précises. La MAPP a dû toutefois les amender dans un certain nombre de cas.

- En premier lieu, le GER, qui a été traité en dépenses indépendantes de la collectivité, doit être incorporé dans l'exercice, et dans le champ du contrat de partenariat en ce qui concerne le Schéma CP... c'est un des avantages que de pousser le partenaire privé à être pleinement responsabilisé dans le cadre d'un contrat unique.
- Tous les chiffres indiqués dans le tableau ci-dessus doivent être indexés par les hypothèses d'évolution de prix, et ceci à compter du point de départ de la construction, et non pas à partir du départ de l'exploitation comme l'ont fait les conseils (à cet égard, pour le GER, la MAPP a retenu une hypothèse d'évolution des prix de 3% par an qui s'ajoute à l'hypothèse d'évolution liée au vieillissement des équipements dans le temps, à comparer au taux de 4% proposé pour les coûts d'investissement en période de construction, (*cf. supra*).
- S'agissant de l'hypothèse de rémunération du partenaire privé en Schéma CP, celle-ci n'est en général pas individualisée, mais plutôt intégrée dans les différents postes de coût de gestion⁶.

3.5. Coûts financiers, de montage et de gestion

3.5.1. Hypothèses de financement en Schéma de Référence

Préfinancement.

Etant donné les montants en jeu relativement modiques, les dépenses sont réputées ne pas être régulièrement échelonnées dans l'année, mais décaissées en une fois en fin de tranche (ce qui évite d'envisager des tirages mensuels sur le préfinancement avec capitalisation des intérêts intercalaires). Moyennant cette hypothèse, il n'est pas nécessaire d'envisager de coût de préfinancement.

⁶ Dans cette hypothèse, l'écart de coût (par rapport au Schéma de Référence) devrait être présenté sous la forme d'une diminution de 5% (au lieu de 10%), sans mentionner de rémunération du partenaire. D'autres solutions pourraient consister en une rémunération par indexation (50% de l'économie réalisée sur les coûts d'exploitation, mixage entre cette économie et les surplus de recettes commerciales -par exemple 80% et 20% respectivement-).

Financement

D'après les conseils, les ressources mobilisées par la Communauté pour la réalisation des ouvrages sont financées par emprunt à long terme tiré à la fin de chaque tranche, remboursé sur une durée de 20 ans⁷.

Les conseils ont estimé que le taux du financement pour la Communauté serait de l'ordre de 4,75%. Ils ont considéré les commissions afférentes à la levée de fonds comme négligeables.

Observations de la MAPPP

Pour des raisons expliquées au § 3.2.2 ci-dessus, la MAPPP a introduit une période de grâce d'un an pour que l'emprunt tiré à la fin de la 1^{ère} année de construction soit synchronisé, pour les remboursements en principal, avec celui tiré à la fin de la 2^{ème} année.

Par ailleurs, la comparaison à d'autres dossiers récents montre que le taux de financement de la Communauté tel qu'estimé par les conseils (4,75%), correspond en fait à un *spread* de 0,15% environ par rapport aux conditions d'un emprunteur public assimilable à l'Etat en décembre 2008 (soit 4.60 % dans les semaines précédant décembre 2008). Au regard de la tendance constatée au durcissement du marché, même pour des emprunteurs publics non assimilables à l'Etat, il est certain, qu'un *spread* aussi faible est insuffisant.

3.5.2. Hypothèses de financement en schéma CP

Préfinancement

Les conseils ont développé les mêmes considérations que pour le Schéma de Référence (absence d'indication de taux de préfinancement).

Observation de la MAPPP

L'emprunt faisant l'objet de deux tirages, des intérêts intercalaires courent sur le montant du premier tirage jusqu'à la fin de la construction. A cette fin, la MAPPP juge nécessaire de prévoir au moins un taux de préfinancement égal au taux du financement long terme en CP diminué de 0,50%.

Financement.

Les conseils ont retenu l'hypothèse d'un *spread* de 0,50% entre le taux de financement long terme de la Communauté et celui du partenaire privé, soit un taux de 5,25% pour ce dernier.

Ils expliquent cette hypothèse par les considérations suivantes.

- un montage *corporate* compte tenu du montant des investissements (un montage de type financement de projet avec constitution d'une Société de Projet («SPV») est jugé non réaliste);

⁷ Le mécanisme du FCTVA introduisant un retard de deux ans, ce n'est qu'au-delà de la fin de la deuxième tranche que des récupérations peuvent être prises en compte.

- une part d'autofinancement équivalant à un apport en fonds propres représentant 5% du financement long terme, cet autofinancement étant rémunéré à hauteur de 7,5% après IS,
- le reste du financement ferait l'objet d'un prêt bancaire avec cession de créance partielle (sur 80% du prêt), afin de diminuer le coût global de financement.

Observations de la MAPP

La rémunération de l'autofinancement ainsi que le niveau de levier qu'il procure paraissent sensiblement inférieurs aux exigences actuelles des marchés:

- une rémunération de 7,5% après IS est insuffisante ; elle devrait être de l'ordre de 10% pour être plus cohérente avec les conditions du moment⁸,
- une part d'autofinancement de 5% aurait peut-être été réaliste avant la crise financière; aujourd'hui, une hypothèse de 10% est plus appropriée,

En outre, la fixation du *spread* de 0,5% entre financement privé et financement de la Communauté n'est pas conforme aux chiffres constatés aujourd'hui.

Si l'on se base sur les taux figurant dans d'autres dossiers récents (qui montrent que la Communauté, si elle devait emprunter, obtiendrait vraisemblablement des conditions plus tendues que 4,75%, c'est à dire un *spread* supérieur à 0,15% par rapport à l'Etat, cf. *supra*), les *spreads* (par rapport au coût de la ressource pour un emprunteur public assimilable à l'Etat), présentés par les deux composantes du financement bancaire dans un schéma CP, seraient au minimum de 0,60% pour la part avec cession de créance, et de 1,20% pour la part sans cession de créance. De ce fait:

- le prêt bancaire avec cession de créance acceptée ressort à un *spread* de 0,45% au minimum par rapport aux conditions de la Communauté,
- le prêt bancaire sans cession de créance acceptée ressort à un *spread* de 1,05% au minimum par rapport aux conditions de la Communauté.

Ainsi, est-il possible de dresser le tableau suivant.

Nature des fonds	Part du total	Coût (taux)
Fonds propres	10%	10%
Cession acceptée	72%	5,20%
Dette en risque projet	18%	5,80%
Coût global Schéma CP	100%	5,79%
Rappel coût Schéma de Référence	100%	4,75%

Tableau 3. Coûts du financement en schéma CP.

⁸ Une rémunération de 7,5% paraît trop faible devant la pratique constatée, même s'il s'agit d'un montant modeste apporté par le partenaire privé.

Il est rappelé par ailleurs que la crise financière aigüe intervenue depuis quelques mois sur les marchés financiers a pour effet de remettre en cause potentiellement les hypothèses de financement devant s'appliquer à des opérations dans les mois à venir, de même qu'elle rend imprévisible la situation des marchés financiers à l'époque où les divers candidats remettront leur offre définitive. Il reviendra alors à la Communauté de s'assurer, au vu des propositions qui lui seront faites, que le recours au contrat de partenariat reste financièrement intéressant (mais on verra ci-dessous qu'elle dispose sur ce point d'une marge significative de sécurité). Sous ces réserves, le Tableau 3 ci-dessus reflète le coût de la ressource financière dans le cas du Schéma CP.

3.5.3. Coûts spécifiques de montage et gestion

Suivi en période d'exploitation

Les conseils, n'ont pas estimé de surcoût annuel moyen de gestion pour le Schéma de Référence par rapport au Schéma CP (où ces coûts sont internalisés par le partenaire privé). Il s'agit de tâches de type technico-administratif nécessaires à la coordination des entreprises, à l'organisation des appels d'offres pour les remises en compétition périodiques des marchés de maintenance et /ou de fourniture.

Coûts liés au montage juridique en schéma CP

En schéma CP, les conseils, à juste titre puisqu'il n'y a pas de SPV, n'ont pas pris en compte de coût de mise en place et de gestion d'une telle SPV.

Divers coûts financiers

Les conseils n'ont pas tenu compte de commissions bancaires ni en Schéma de Référence, ni en Schéma CP.

3.5.4. Revenus

Les conseils se sont donné une hypothèse sur les montants des revenus dégagés de l'exploitation (tableau ci-après). Ils ont par ailleurs supposé que ces revenus croitraient au rythme de 2,5% par an tant en Schéma CP qu'en Schéma de Référence. Enfin, ils ont examiné la possibilité d'éclater les revenus entre revenus liés à l'activité de service public, et revenus complémentaires, annexes au service public (restauration, parking, activités de loisir....).

A ce sujet, ils ont étudié le taux de TVA applicable. Il en ressort que seuls les revenus complémentaires sont frappés de la TVA (au taux de 19,6%). Puis, ils se sont donnés pour hypothèses d'une part que 35% des revenus correspondent en Schéma CP à des revenus complémentaires, et d'autre part que l'écart entre les revenus d'exploitation entre Schéma CP et Schéma de Référence soit uniquement constitué de revenus complémentaires. Enfin, ils ont négligé l'impact de la TVA sur ces revenus considérant que l'incidence sur les calculs de VAN resterait faible.

Ainsi, les hypothèses de revenus retenues par les conseils peuvent-elles être résumées par le tableau suivant.

↓ Poste	Schéma⇒	Référence	CP
Produits d'exploitation HT		225,00	250,00
Dont revenus annexes HT (35% en CP)		62,50	87,50
Revenus du service public HT		162,50	162,50
TVA / revenus du service public		0	0
Revenus du service public TTC		162,50	162,50
Remontée de revenus annexes HT(*)		16,88	26,88
Impact / produits d'exploitation TTC		179,38	189,38

Notes

(*) Partage 50% / 50% en Schéma CP, comme en schéma de Référence sur une marge supposée représenter approximativement 50% du revenu HT.

Tableau 4. Revenus annuels (en k euros 2009 TTC)

Observations de la MAPP.

Pour la MAPP, l'hypothèse d'un taux de croissance uniforme sur l'ensemble des revenus pour les deux schémas n'est pas cohérente et plus encore en ce qui concerne les revenus annexes en Schéma CP, ce qui rend nécessaire l'introduction d'une hypothèse de croissance différenciée pour ce type de revenus, basée sur des perspectives commerciales inégales. En substance, alors que le ratio entre revenus annexes et revenus du service public resterait stable à 40% approximativement pour le Schéma de Référence, il passerait à 70% en l'espace de 5 ans pour le Schéma CP.

Constatant par ailleurs l'absence de précision sur ce point, la MAPP a supposé que la rémunération de la personne publique en Schéma de Référence pour les revenus complémentaires est constituée d'une remontée de loyers au titre de conventions séparées alors qu'en Schéma CP, il s'agit d'une minoration du loyer payé par la personne publique (qui minore du même coup la TVA à payer sur le service).

Moyennant ces diverses hypothèses, la MAPP a recalculé et complété le tableau précédent pour parvenir au tableau suivant.

↓ Poste	Schéma⇒	Référence année 1	CP année 1	Référence année 6 (**)	CP année 6 (**)
Produits d'exploitation HT		225,00	250,00	225,00	276,25
Dont revenus complémentaires HT		62,50	87,50	67,50	113,75
Revenus du service public HT		162,50	162,50	162,50	162,50
TVA / revenus du service public		0,00	0,00	0,00	0,00
Revenus du service public TTC		162,50	162,50	162,50	162,50
Remontée de revenus annexes HT(*)		16,88	26,88	16,88	28,44
Impact / produits d'exploitation TTC		179,38	189,38	179,38	190,94

Notes

(*) Partage 50% / 50% en Schéma CP, comme en schéma de Référence sur une marge supposée représenter approximativement 50% du revenu HT.

(**) 6^{ème} année d'exploitation donnée à titre indicatif, hors prise en compte de l'évolution des prix.

Tableau 5. Revenus annuels (en k euros 2009 TTC)

3.6. Analyse comparative de la VAN des coûts

Compte tenu des sommes en jeu qui restent modiques, il n'est pas nécessaire de faire appel à des méthodes particulières de calcul de la VAN, d'autant plus que les calendriers restent les mêmes à ce stade (avant prise en compte des risques).

Dans ces conditions, la VAN des coûts en valeur 2009, avant prise en compte des risques et sur la base d'une actualisation au taux de 4,75% (coût de la ressource pour la personne publique en charge) est donnée par le tableau suivant.

Scénario conseils	Schéma Réf. (a)	Schéma CP (b)	Variation (b-a)/a
VAN	8,731	8,028	- 8,05%
Loyer (*)	0,752	0,692	

Notes

(*) "Loyer théorique" annuel équivalent sur la période d'actualisation (01/01/2009 – 31/12/2030 en Schéma de Référence, comme en Schéma CP), exprimé en millions d'euros 2009.

Tableau 6. VAN des coûts hors prise en compte des risques (en M€ 2009 TTC)

On constate que même avant prise en compte des risques, le Schéma CP est supérieur au Schéma de Référence.

3.7. Valorisation des risques

Classiquement, les conseils ont évalué l'impact des trois catégories de risques générées par les trois périodes du cycle de vie des projets: risques de conception, risques de réalisation, risques de gestion et d'exploitation des ouvrages.

3.7.1. Identification des risques, répartition, impact

L'analyse menée n'est pas très claire. La MAPPP a essayé néanmoins d'en dresser une synthèse donnée ci-après après quelques retraitements pour clarifier l'approche.

	Catégorie / libellé	Schéma de référence	Schéma CP
a	Perte de contrôle des coûts et délais d'investissement	Impact actualisé / coûts d'investissement 0,120 k€	Impact actualisé / coûts d'investissement 0,048 k€
b1	Risque de perte de recettes	Impact actualisé / revenus: baisse - 92,50 k€	Impact actualisé / revenus: baisse - 32,00 k€
c1	Perte de contrôle des coûts d'exploitation	Impact actualisé / coûts récurrents: +217,00 k€	Impact actualisé / coûts récurrents: +122,00 k€
c2	Perte de contrôle des coûts de GER	Impact actualisé / coûts récurrents: +130,80 k€	Impact actualisé / coûts récurrents: +52,80 k€

Tableau 7. Synthèse des risques(en k€ 2009 TTC)

La MAPPP note que contrairement à l'habitude, tous les risques ont été valorisés en impact actualisé par les conseils (qui ne fournissent pas cependant d'explication sur la nature détaillée de ce calcul d'actualisation). Toutefois, la MAPPP note qu'il s'agit là d'une présentation simplifiée, cohérente avec le montant modique de l'opération.

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

Dans ces conditions, la VAN des coûts après prise en compte des risques et sur la base d'une actualisation au taux de 4,75% (coût de la ressource) est donnée par le tableau suivant..

Scénario conseils	Schéma Réf. (a)	Schéma CP (b)	Variation (b-a)/a
VAN	9,171	8,235	- 10,21%
Loyer (*)	0,790	0,710	

Notes

(*) "Loyer théorique" annuel équivalent sur la période d'actualisation (01/01/2009 – 31/12/2030 en Schéma de Référence, comme en Schéma CP), exprimé en millions d'euros 2009.

Tableau 8. VAN des coûts avec prise en compte des risques (en M€ 2009 TTC)

A travers ce tableau, il est possible de dégager les caractéristiques comparées des deux schémas.

- La prise en compte des risques conduit à un bilan encore plus en faveur du contrat de partenariat.
- La perte de revenus participe très largement à la dégradation de la VAN pour le schéma CP.
- La façon dont les conseils ont calculé la valorisation des risques mixte dans un même montant l'impact des glissements de coûts et des glissements de calendriers, et ne permet pas de cumuler dans les calculs la valorisation des autres risques avec les glissements de calendriers. Il est donc probable (la MAPP n'a pas refait cette étude) qu'un calcul plus poussé de l'impact des risques cumulés accroîtrait l'écart en faveur du contrat de partenariat.

3.8. Sensibilité et tests de basculement

Compte tenu des mouvements de contraction de l'économie et d'instabilité des marchés financiers caractéristiques de la période, il est légitime de s'interroger sur la résistance de l'écart de VAN en faveur du CP. Sur ce point, on peut classiquement faire des tests de basculement en termes de coût de construction et en termes de coût récurrent.

- En matière de coût de construction, la conversion de l'avantage du schéma CP (en termes de VAN des coûts), en variation du coût de construction correspond à une économie de 21,8% environ dudit coût.
- En matière de coût récurrent, la conversion de l'avantage du schéma CP (en termes de VAN des coûts), en variation du coût annuel récurrent correspond, d'après les conseils, à une économie annuelle de 14,7% dudit coût.

Ces deux caractéristiques font apparaître le schéma CP comme raisonnablement robuste (il est improbable que le partenaire privé laisse dériver les coûts dans de telles proportions).

S'agissant de la résistance aux conditions de financement, il est important de mesurer la conséquence que pourrait entraîner l'aggravation des conditions de financement pour des partenaires privés, étant rappelé que les caractéristiques du projet (amortissement sur 20 ans) placent celui-ci à la limite du bancable.

Sur ce point, le taux de financement à long terme du partenaire privé en CP devrait être de 9,34%, ce qui correspond à un accroissement du *spread* de 355 bp par rapport à celui retenu dans le dossier (104 bp, cf. § 3.5.2. ci-dessus), pour ramener la VAN des coûts du schéma CP à égalité avec celle du schéma de référence. Ceci représente une marge confortable entre taux de financement privé et taux de financement public, la marge constatée au cours des dernières semaines commençant au demeurant à s'orienter à la baisse. Sur ce point aussi, le schéma CP est donc robuste.

4. Synthèse de l'avis

La pertinence juridique du recours au contrat de partenariat pour le projet de centre nautique de la Communauté de Communes du Controis est établie au titre de l'efficience économique puisque l'ensemble des résultats en termes de comparaison des VAN avant et après prise en compte des risques, ainsi que les tests de basculement, montrent que le schéma CP est nettement le mode de contractualisation le plus performant.

L'analyse comparative a pris en compte, pour la réalisation du projet, la seule formule alternative au contrat de partenariat, qui soit pertinente compte tenu de la stratégie de la Communauté du Controis, à savoir une formule enchaînant un ou plusieurs marchés de travaux puis une régie municipale pour l'exploitation.

La comparaison, qui repose toutefois largement sur des hypothèses forfaitaires qui ne sont pas étayées par des références précises, fait apparaître un bilan favorable au schéma CP au vu de l'avantage qu'il procure en termes de VAN des coûts (gain de 8,05% avant prise en compte des risques et de 10,21% après leur prise en compte) 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 construction, l'exploitation et le financement du centre nautique de la communauté de communes du Controis.

Il appartiendra à cette dernière de vérifier tout au long de la procédure d'attribution et avant la signature du contrat que les avantages attendus d'un tel choix ont bien été obtenus.

Le Président de la Mission d'Appui



Noël de SAINT PULGENT