

Paris, le 2 juin 2009

**Avis n°2009-08 concernant le projet de
complexe aquatique de Chambord à Montauban**

Préambule : cet avis est rendu en application des dispositions de l'article L.1414-2 du Code Général des Collectivités Territoriales, modifié par la loi du 28 juillet 2008, et au vu des seules exigences fixées par cet article.

I - Objet

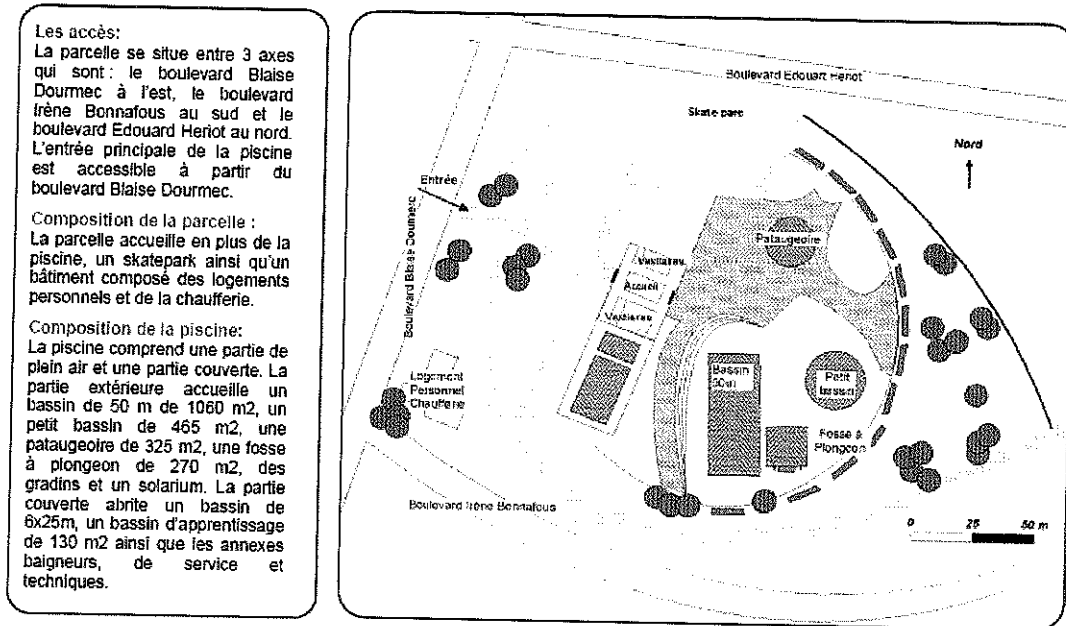
La Ville de Montauban dispose à l'heure actuelle de deux piscines municipales qui n'offrent plus les services attendus par les usagers. La piscine Chambord, construite il y a 40 ans et qui constitue l'équipement dont la taille est la plus importante du département, présente des équipements vieillissants et n'est plus en capacité d'offrir des espaces et services suffisants aux usagers (sportifs, familles, scolaires). Quant à la piscine Nautica, construite il y a 20 ans, elle ne répond plus aux pratiques de loisirs actuelles.

Dans un souci de modernisation de son parc aquatique, la Ville de Montauban s'interroge sur la possibilité de reconstruire la piscine Chambord tout en valorisant son domaine public, la Ville étant propriétaire autour de la piscine d'un foncier important.

Aussi, la Ville de Montauban souhaite disposer d'un nouvel équipement complet résultant de la restructuration de la piscine Chambord et pouvant accueillir les activités scolaires, les besoins croissants des associations sportives (1 200 personnes sont licenciées) et offrir au public des activités nouvelles à caractère ludique ou contribuant à la santé et au bien-être (soins du corps, détente, balnéo, sauna, hammam, jacuzzi, fitness,...).

Sur cette restructuration se grefferait la valorisation de l'ensemble foncier attenant au complexe aquatique par la réalisation de constructions qui permettraient en outre une dynamisation et une meilleure structuration architecturale du quartier qui serait alors identifié comme un lieu de vie. A cet égard, la Ville de Montauban a imaginé, à titre exploratoire, l'implantation de commerces, d'hôtels, de restaurants et de logements qui pourrait aussi concerner la parcelle libérée de la piscine Nautica.

Etat actuel des installations de la piscine de Chambord
(source : Ville de Montauban)



La piscine Nautica est quant à elle constituée d'un bassin à vague, d'un bassin enfants, d'un toboggan, d'un spa, d'un hammam et d'un sauna, soit 370 m² de surface de bassin. Au total, la Ville de Montauban est dotée de 895 m² de plan d'eau couverts et 1000 m² de plan d'eau découverts (hors bassin pour enfant et fosse à plongeon).

II - Analyse juridique

L'ordonnance n°2004-559 du 17 juin 2004 a créé dans le Code Général des Collectivités Territoriales un chapitre IV intitulé « Les contrats de partenariat ». Ce chapitre comporte un article L.1414-2 ainsi rédigé, dans sa rédaction modifiée par la loi n°2008-735 du 28 juillet 2008 :

« 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 ».

Les critères de l'urgence et du bilan n'ont pas été retenus par la Ville de Montauban pour établir l'éligibilité du projet au contrat de partenariat.

La Ville de Montauban a recouru au critère de complexité, notion 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 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.

Cette approche a été validée par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 2 décembre 2004 n°2004-506 DC : «...la complexité du projet, lorsqu'elle est telle que, comme l'énonce le a) des deux articles critiqués, « 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 ».

II.1 - La complexité technique

La complexité technique résulte de la nécessité de respecter un process, couvrant les phases de conception, de réalisation et d'exploitation technique, et de rechercher un équilibre, difficile à trouver, entre les aspects techniques, architecturaux, fonctionnels, hygiéniques et économiques.

La complexité technique réside notamment dans le choix des équipements et des matériaux utilisés permettant d'assurer simultanément la pérennité d'un ouvrage soumis à des « agressions », dues à un milieu humide, et un arbitrage optimal entre le coût de construction et les dépenses de maintenance et d'entretien de l'ouvrage.

La complexité technique est renforcée par la non interruption des activités de la piscine pendant la durée des travaux, la réalisation de l'ouvrage devant donc se faire en site occupé et fréquenté par le public.

II.2 - La complexité financière

La complexité financière du projet repose sur le choix de la Ville de Montauban de permettre au titulaire du contrat de réaliser des recettes annexes, venant pour partie en déduction du loyer que devra payer la Ville, au titre de l'exploitation du complexe aquatique

(pôle bien être, restauration rapide,...) et de la valorisation, dans le cadre de l'opération, de son domaine public sur le site de la piscine de Chambord et éventuellement sur celui de la piscine Nautica (implantation de commerces, d'hôtels, de restaurants, de logements ou de toute autre proposition d'intérêt général).

En effet, le fait que le titulaire du contrat de partenariat puisse générer des recettes annexes et que la Ville de Montauban ne dispose pas en interne des compétences et des ressources nécessaires pour développer en direct ce type d'activité, est un élément établissant la complexité financière du projet.

La Mission d'appui considère que c'est à juste titre que la Ville de Montauban ne s'estime pas en mesure de définir seule et à l'avance :

- les moyens techniques permettant de satisfaire simultanément et de manière optimale à toutes les contraintes du projet ;
- la nature des activités support de la valorisation foncière et le schéma financier permettant d'optimiser cette valorisation.

Une discussion avec des professionnels dans le cadre d'un dialogue compétitif permettrait de définir la meilleure solution technico-économique pour réaliser la piscine et de préciser le montant des recettes annexes et les modalités de leur partage entre la Ville et le partenaire privé.

Le projet tel qu'il est présenté paraît bien présenter un caractère de complexité tel que l'exige la loi du 28 juillet 2008.

La Mission d'Appui valide en conséquence le choix de la complexité comme fondement juridique du recours au contrat de partenariat.

Le contrat de partenariat pourra donc être passé, comme le souhaite la Ville de Montauban, à l'issue d'un dialogue compétitif tel que défini à l'article 7 de l'ordonnance du 17 juin 2004.

III - Analyse comparative

III.1. Pertinence des schémas alternatifs présentés

Au terme d'une analyse juridico-économique, écartant des schémas n'offrant pas un cadre adapté au projet (marché de conception-réalisation, bail emphytéotique administratif, autorisation d'occupation temporaire du domaine public, délégation de service public, concession d'aménagement), deux schémas ont été retenus pour réaliser le complexe aquatique :

- une réalisation en marchés publics associant un ou plusieurs marchés de maîtrise d'œuvre (conception), un ou plusieurs marchés de travaux (construction) et un ou plusieurs marchés d'entretien et maintenance, l'exploitation du service étant assurée en régie par la Ville de Montauban, dit « schéma MOP » (maîtrise d'ouvrage

publique) qui est le schéma de référence, c'est-à-dire le schéma qui aurait été retenu en l'absence du contrat de partenariat¹ ;

- une réalisation en contrat de partenariat permettant de confier à un partenaire privé une « mission globale » portant sur la conception, la réalisation, l'entretien, la maintenance, l'exploitation du service et le financement de l'ouvrage, dit « schéma CP » ;

sachant que dans le « schéma CP », le partenaire privé est également en charge de la valorisation des terrains support des recettes annexes.

La Mission d'appui considère qu'il n'y avait pas lieu de retenir d'autres schémas dans le cadre de l'analyse comparative, les autres modes de réalisation n'étant pas éligibles pour des raisons tant juridiques que technico-économiques.

La Mission d'appui prend acte de ce que la Ville de Montauban souhaite transférer la gestion du service au partenaire privé et qu'à ce titre les maîtres nageurs, qui ont le statut de fonctionnaires municipaux, devront être gérés par le partenaire privé. Cela implique qu'un droit d'option devra leur être proposé et que la Ville devra donc anticiper le reclassement éventuel de ceux qui refuseront d'exercer leur activité sous l'autorité du partenaire privé. Ce reclassement prévaut également pour le reste du personnel.

La facturation des services aux usagers au titre de l'exploitation de l'ensemble des activités sera assurée par le partenaire privé au nom et pour le compte de la Ville. En effet :

- l'article L.1414.-1 du CGCL 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 L.1414.-1 du CGCL indique en outre que « le contrat de partenariat peut prévoir un mandat de la personne publique au contractant pour encaisser, au nom et pour le compte de la personne publique, le paiement par l'utilisateur final de prestations revenant à cette dernière ».

III.2 - Caractère pertinent des paramètres et hypothèses utilisés dans l'évaluation

III.2.1 - Durée du contrat de partenariat

La durée du contrat de partenariat est fixée à 30 ans à la date de signature du contrat (novembre 2010) dont 25 mois de travaux. Cette durée paraît adaptée au type de projet. Une même durée a été retenue conventionnellement pour le schéma MOP à fin de comparaison.

Cette durée effective paraît correspondre à la durée maximale. La durée du contrat pourra être laissée ouverte dans l'AAPC et discutée lors du dialogue compétitif.

¹ Ce schéma de référence n'est pas le seul schéma envisagé par la Ville de Montauban, l'affermage et la régie intéressée étant également évoqués. Mais la réflexion concernant ces deux schémas n'a pas été poursuivie en termes de chiffrages.

III.2.2 - Délais de réalisation

Les délais estimés des études, des procédures administratives et des travaux tiennent compte de l'expérience de la Ville de Montauban et de celle des assistants, acquises sur d'autres opérations, et correspondent à un déroulement sans aléas majeurs et contraintes particulières.

Le « schéma MOP » nécessite au total 57 mois (mise en service fin décembre 2013) et le schéma « contrat de partenariat » 51 mois (mise en service à la fin juin 2013), soit un gain de 6 mois pour le schéma « contrat de partenariat », sachant que la durée des travaux a été supposée identique dans les deux schémas (25 mois) ce qui pénalise le schéma « contrat de partenariat ».

Délais de réalisation dans le « schéma CP »

Etape	Début	fin
Mise en place des acteurs	1 ^{er} avril 2009	17 juillet 2009
Programme fonctionnel	17 juillet 2009	16 octobre 2009
Evaluation préalable	1 ^{er} avril 2009	1 ^{er} mai 2009
Dialogue compétitif (avec candidatures)	17 août 2009	2 juin 2010
Offre finale - Mise au point du contrat	2 juin 2010	16 septembre 2010
Travaux - Livraison	3 mai 2011	30 juin 2013
Durée totale	1 ^{er} avril 2009	30 juin 2013

Délais de réalisation dans le « schéma MOP »

Etape	Début	fin
Mise en place programmiste, conducteur d'opération	1 ^{er} avril 2009	17 juillet 2009
Programme technique détaillé	17 juillet 2009	16 novembre 2009
Concours de maîtrise d'ouvrage	16 octobre 2009	1 ^{er} juillet 2010
Etude	1 ^{er} juillet 2010	3 mai 2011
Appel d'offres	3 mai 2011	1^{er} novembre 2011
Travaux - Réception	1^{er} novembre 2011	30 décembre 2013
Durée totale	1 ^{er} avril 2009	30 décembre 2013

Source : Ville de Montauban et MAPPP

En outre, la procédure associée au « schéma MOP » comporte certaines incertitudes susceptibles de perturber le bon déroulement du projet et de générer des dépassements de délais. En effet, il n'est pas tenu compte des risques de dépassement des délais liés à d'éventuels appels d'offres infructueux, et de la gestion délicate des interfaces entre les travaux réalisés par des entreprises indépendantes les unes des autres. Il n'est pas davantage tenu compte des délais nécessaires à la passation des marchés relatifs à l'exploitation et à la maintenance, estimés à 4 mois par l'assistant spécialisé, et de la passation d'un marché d'assurance dommages ouvrages qui ne pourra se faire qu'une fois les entreprises connues.

S'agissant du « schéma CP », la procédure de passation a été élaborée en retenant deux phases pour le dialogue compétitif, les candidats étant invités à remettre un projet de niveau Principe Partenarial et Organisationnel (PPO) lors de la première phase, et un projet de niveau Proposition Prévisionnelle Détaillée (PPD) lors de la seconde phase. La durée de chacune des phases du dialogue a été estimée à trois mois (deux mois pour la préparation de la proposition par les candidats et un mois pour l'audition et les retours vers les candidats).

Ces délais sont acceptables, mais ils impliquent cependant, de la part de la Ville de Montauban, une gestion rigoureuse et une organisation adaptée du projet pour tenir l'objectif

de livraison à temps pour bénéficiaire de la saison d'été 2013 (compte tenu du retard initial de lancement de l'opération).

III.2.3 - Fiscalité / TVA

La décomposition des coûts prévisionnels figurant dans l'analyse comparative est exprimée hors taxes. Ces coûts sont ensuite transformés en loyers TTC pour tenir compte dans la comparaison des deux schémas de l'impact différentiel de la TVA sur la composante « frais financiers » et de la récupération de la TVA sur l'investissement dans le schéma MOP et sur la partie du loyer correspondant au remboursement de l'investissement dans le schéma CP, les piscines étant éligibles au fonds de compensation de la TVA.

Cependant, la MAPPP observe que le remboursement de la TVA au titre du FCTVA porte sur l'ensemble des investissements, y compris ceux qui sont support des recettes annexes, alors que seuls les investissements nécessaires à la délivrance du service public, à savoir les investissements liés directement à la piscine proprement dite, sont éligibles au FCTVA. Ce biais n'a toutefois qu'un effet limité dans la mesure où les coûts d'investissement des activités support des recettes annexes représentent 6,5% de l'ensemble des investissements.

Quant aux recettes, elles ont été considérées comme intégralement assujetties à la TVA, alors que seules les recettes annexes devraient l'être². Si l'effet de ce biais n'est pas marginal, dans la mesure où les recettes annexes représentent environ 50% des recettes totales qui sont estimées à 1,9 M€ par an, il influe peu sur la comparaison relative des deux schémas.

III.2.3 - Périmètre de la comparaison

Afin de procéder à une comparaison des deux schémas sur la base d'un même périmètre, les recettes annexes issues de la valorisation des terrains par le partenaire privé dans le « schéma CP », et qui devront pour partie venir en déduction du loyer que devra payer la Ville de Montauban, ne sont pas prises en compte.

La MAPPP regrette que cette optimisation financière du projet n'ait pas fait l'objet d'une approche chiffrée et cela d'autant qu'elle constitue la complexité financière qui fonde pour une grande partie le recours au contrat de partenariat. La MAPPP recommande que ces recettes annexes fassent l'objet d'un examen particulier lors du dialogue compétitif et que la Ville s'assure que le partage des risques afférent ne se fasse pas à son détriment. Aussi, conviendra-t-il de s'assurer que le loyer que devra verser la Ville, qui prend en compte la valorisation foncière, soit inférieur au loyer qu'elle devrait payer en l'absence de valorisation foncière (périmètre réduit au seul complexe aquatique).

III.2.4 - Coûts

Les coûts comprennent les coûts des travaux, les coûts de conception, les indemnités, et les frais de gestion des procédures et du projet. Le coût total du « schéma CP » (18,17 M€ HT) est quasi identique à celui du « schéma MOP » (18,22 M€ HT). Ces coûts ne prennent pas en compte le coût de démolition de la piscine

² Les recettes liées à l'activité de service public (abonnements, cours de natation, ...) sont exonérées de la TVA.

Nautica et les coûts des investissements à réaliser sur la parcelle contiguë au complexe aquatique sur le site de Chambord.

III.2.4.1 - Coûts des travaux

Les coûts des travaux supposés identiques dans les deux schémas (14,9 M€) sont ceux estimés forfaitairement (surface x prix au m²) par le cabinet Ingénierie Sportive et Culturelle. Cette égalité peut être considérée comme prudente s'agissant du « schéma CP » dans la mesure où la « mission globale » devrait se traduire par un coût inférieur à celui du « schéma MOP ».

Coûts de conception, de réalisation et de gestion des schémas (K€ HT janvier 2008)

Postes	Schéma MOP			Schéma CP			Ecart CP-MOP	
	Coût	% travaux	Prise en charge	Coût	% travaux	Prise en charge	Montant	%
Travaux complexe aquatique	14 895		Emprunt	14 895		Partenaire Privé	0	0,00%
Bassin sportif + plages couverts	3 373			3 373			0	0,00%
Bassins et plages couverts	2 855			2 855			0	0,00%
Bassin et plages extérieurs	2 275			2 275			0	0,00%
Annexes neuves (accueil + locaux techniques)	690			690			0	0,00%
Nouvelles annexes (vestiaires, zone détente santé, services, locaux techniques)	3 722			3 722			0	0,00%
Travaux divers et mobiliers (VRD et aménagement extérieurs, aléas, mobiliers)	1 979			1 979			0	0,00%
Honoraires de conception	2 288		Emprunt	1 572		Partenaire Privé	-716	-31,30%
Maîtrise d'œuvre	1 647	11,06%		1 170	7,85%		-478	-29,00%
Etudes d'exécution / synthèse	298	2,00%		223	1,50%		-74	-25,00%
Ordonnancement, pilotage et coordination (OPC) ou entreprise (CP)	149	1,00%		60	0,40%		-89	-60,00%
Contrôle technique	119	0,80%		74	0,50%		-45	-37,50%
Coordination des systèmes de sécurité incendie (SSI)	30	0,20%		15	0,10%		-15	-50,00%
Coordination sécurité et protection de la santé (SPS)	45	0,30%		30	0,20%		-15	-33,33%
Indemnités	290		Budget	418		Budget	128	44,32%
Nombre de candidats envisagés	3			3			-	-
Indemnité (base nb de candidats - 1)	290			418			128	44,32%
Frais de gestion procédures et projet	455		Budget	392		Budget	-63	-13,82%
Programme fonctionnel (APP Technique en CP)	30	0,20%		45	0,30%		15	50,00%
APP technique, exploit. maint.				89	0,60%		89	-
APP assistant au chef de projet				104	0,70%		104	-
APP juridique et financier				74	0,50%		74	-
Conducteur d'opération	223	1,50%		0			-223	-100,00%
Gestion de projet interne de la personne. pub.	172	1,00%		49	0,30%		-122	-71,25%
Autres conseils et études	30	0,20%		30	0,20%		0	0,00%
Autres frais de gestion du projet	292		Emprunt	889		Partenaire Privé	597	204,41%
Assurances	292	1,70%		280	1,70%		-12	-4,17%
Maîtrise d'ouvrage privée				115	0,70%		115	-
Conseils du preneur (CP)				82	0,50%		82	-
Frais de montage et de développement (CP)				412	2,50%		412	-
TOTAL HT	18 219			18 166			-53	-0,29%
TVA	3 571	19,60%		3 561	19,60%		-10	-0,29%
TOTAL TTC	21 790			21 726			-64	-0,29%

Source : Ville de Montauban et MAPPP

La Mission d'appui prend acte du chiffrage des coûts de travaux. Elle valide l'hypothèse de coûts identiques dans les deux schémas, en l'absence de retour d'expérience suffisant mettant clairement en évidence le gain en termes de coûts associé à la « mission globale », retiré notamment de la suppression des interfaces liées à l'allotissement des marchés. La Mission d'appui estime que l'appréciation de l'impact du mode de réalisation sur les coûts de construction trouve davantage sa place, comme cela a d'ailleurs été fait, dans la partie consacrée à la prise en compte des risques.

La Mission d'appui fait observer que si des aléas sur travaux peuvent être retenus dans le « schéma MOP », en revanche ces aléas ne se justifient pas dans le « scénario CP » dans la mesure où le contrat est signé après une mise en concurrence permettant des études plus poussées et en raison du transfert du risque de construction au partenaire privé. Aussi le surcoût associé aux aléas relève-t-il davantage d'une mauvaise appréciation des coûts initiaux, et donc d'un biais d'estimation, plutôt que de la prise en compte du risque.

III.2.4.2 - Coûts de conception

Les coûts de conception ont été estimés dans les deux schémas sur la base de pourcentages appliqués aux coûts hors taxes des travaux. Ils se traduisent au total par un coût nettement inférieur (-31,3%) dans le « schéma CP » tenant pour l'essentiel au coût de la maîtrise d'œuvre.

La Mission d'appui estime que les pourcentages retenus sont recevables et qu'ils n'appellent donc pas d'observation particulière.

III.2.4.3 - Indemnisations

Dans le « schéma MOP », parmi les trois équipes de maîtrise d'œuvre supposées se présenter, deux seraient indemnisées. Le montant total des indemnités est estimé à 145 K€ par candidat, soit 290 K€ au total.

Dans le scénario « contrat de partenariat », il est fait l'hypothèse que le dialogue compétitif se déroulera en deux phases, sachant qu'aucun candidat ne sera éliminé en cours de dialogue. L'indemnité à verser à l'issue du dialogue à chacun des deux candidats non retenus s'élève à 209 K€, soit à 418 K€ au total.

La Mission d'appui considère que le montant de l'indemnisation versée à chaque candidat non retenu est acceptable dans les deux schémas.

III.2.4.4 - Frais de gestion des procédures et du projet

Le montant total des frais de gestion des procédures et du projet dans le « schéma MOP » (455k€) est 16% plus élevé que celui du « schéma CP » (392 K€).

Les frais de gestion des procédures et du projet prennent bien en compte dans le « schéma CP » les honoraires des consultants (juridique, financier et technique) en charge d'élaborer le rapport d'évaluation préalable et d'assister la Ville de Montauban lors du dialogue compétitif et dans la mise au point du contrat. Le montant de ces honoraires s'élève à 313 K€, soit 2,1% du coût des travaux HT.

Les frais de gestion des procédures et du projet prennent également en compte les dépenses en personnels de la Ville de Montauban, nécessaires pour mener à bien le projet.

Ces coûts qui correspondent à 1% du coût des travaux hors taxes dans le « schéma MOP » (contre 0,3% dans le « schéma CP ») paraissent faibles.

La Mission d'appui considère que les montants estimés des frais de gestion sont raisonnables mais que les montants retenus pour les dépenses de personnels paraissent faibles.

III.2.4.5 - Autres frais de gestion du projet

Le montant total des autres frais de gestion, qui comportent les postes de coûts attendus, est 3 fois plus élevé dans le « schéma CP » en raison des frais de montage de la société de projet. Dans le schéma CP, les frais ne tiennent pas compte, à juste titre, des droits d'enregistrement et des taxes d'urbanisme, le contrat de partenariat ayant été exonéré de ces charges au titre des décrets d'application de la loi du 28 juillet 2008.

Les montants estimés n'appellent pas d'observation particulière.

III.2.4.6 - Les coûts de maintenance et d'exploitation

En l'absence de montants correspondants au projet à réaliser, et dans l'attente des études à effectuer dans le cadre du programme fonctionnel par l'assistant technique, les montants retenus pour la maintenance et l'exploitation sont ceux obtenus en appliquant au futur ouvrage les ratios coût/surface et les coûts d'exploitation de l'ouvrage existant.

**Coûts de maintenance et d'exploitation annuels
(K€ HT janvier 2008)**

Coût	Schema MOP	Schéma CP
Maintenance courante et GER	500	500
Exploitation	1 380	1 380
Total	1 880	1 880

Source : Ville de Montauban et MAPPP

Les coûts annuels de maintenance et d'exploitation, qui évoluent dans le temps au taux annuel de 2%, sont supposés identiques dans les deux schémas, alors que dans le « schéma CP » le partenaire privé est en mesure de réaliser des économies résultant des gains de productivité que permet la globalisation du contrat.

La Mission d'appui prend acte de la méthode de détermination des coûts, qui n'est acceptable qu'en première approximation et qui devra donc être affinée, comme cela est d'ailleurs prévu, et de l'hypothèse d'égalité des coûts dans les deux schémas qui ne permet pas de faire apparaître les avantages attendus du contrat de partenariat. En particulier les coûts de personnels et les consommations énergétiques devraient être individualisés et justifiés dans les deux schémas au regard de l'importance du poste d'exploitation dans le bilan économique de l'opération.

III.2.5 - Subventions

Aucune subvention n'est prévue dans le cadre de ce projet.

III.2.6 - Valorisation foncière

La parcelle disponible contiguë au complexe aquatique sur le site de Chambord est estimée à 8 M€ par France Domaine. Ce montant peut :

- soit venir en déduction de l'assiette à financer dans les deux schémas (vente dans le « schéma MOP » et achat par le partenaire privé dans le schéma CP, mais avec un délai nécessaire correspondant à celui de la construction de l'ouvrage) ;
- soit être versé annuellement, sous forme de redevance d'occupation, par le partenaire privé à la Ville de Montauban, le montant de la redevance venant en déduction du loyer. Le montant de cette redevance est égal à l'annuité constante qui actualisée au taux de 5% (coût annuel du financement retenu dans le « schéma CP ») et sommée sur la durée du contrat (environ 27 ans) correspond à 7,5 M€ (8 M€ moins le coût de démolition de la piscine).

La Mission d'appui prend acte du coût estimé de la parcelle et fait observer que sa valeur devra être appréciée par les candidats lors du dialogue compétitif au regard du rendement des activités qu'ils estimeront possible de développer.

III.2.7 - Recettes

III.2.7.1 - Recettes principales

Les recettes provenant du centre aquatique et du pôle bien-être sont supposées identiques dans les deux schémas et sont respectivement estimées à 950 K€ et 960 K€ par an, soit à 1,91 K€ par an au total.

La Mission d'appui estime que l'hypothèse retenue selon laquelle l'équipement produirait le même montant de recettes indépendamment du schéma d'exploitation ne traduit pas l'idée que le partenaire privé est plus à même d'attirer davantage de clientèle que ne pourrait le faire une exploitation en régie.

III.2.7.2 - Recettes foncières

Aucune estimation, même approximative, des recettes provenant des activités développées sur la parcelle contiguë du complexe, et qui viendraient pour partie en déduction du loyer que la Ville de Montauban devra verser au partenaire privé, n'a été effectuée.

Ces recettes annexes devront faire l'objet d'un examen particulier lors du dialogue compétitif, dans la mesure où elles constituent pour la Ville de Montauban une source potentielle d'économie non négligeable et où elles justifient en partie le recours au contrat de partenariat.

III.2.8 - Hypothèses de financement

Les hypothèses financières n'auraient pas appelé d'observation particulière de la Mission d'appui, autre que celles formulées ci-dessous, à la date à laquelle elles ont été établies. Mais les marges bancaires retenues lors de l'élaboration de l'évaluation préalable sont aujourd'hui dépassées et la Ville de Montauban doit s'attendre, dans l'état actuel du marché, à ce que les offres des candidats se fondent sur des valeurs plus élevées, sachant que le durcissement observé des conditions de financement impacte plus particulièrement la marge prélevée dans le montage en financement privé (« schéma CP »). Il n'est pas possible de faire, dans les circonstances présentes, de prévision fiable sur les taux qui seront pratiqués en septembre 2010 lorsque la Ville de Montauban devrait être en mesure de signer le contrat de partenariat si le planning prévisionnel est respecté. Aussi, la Ville de Montauban devra-t-

elle, à ce moment là, mesurer les écarts entre financements privé et public pour s'assurer que le contrat de partenariat reste financièrement intéressant.

Hypothèses de financement dans les deux schémas

Postes de coûts	Schéma MOP	Schéma CP
Création d'une société de projet	-	oui
Financement sur fonds propres	-	oui
% du montant à financer sur fonds propres	-	5%
Objectif de TRI avant IS sur les fonds propres	-	10,0%
Part emprunt bancaire sans cession de créance	-	15%
Taux de base	5%	5%
Marge bancaire	0%	1,4%
Taux d'emprunt	5%	6,4%
Part emprunt bancaire assortie d'une cession de créance (après livraison)	-	80%
Taux de base	-	5%
Marge bancaire cession de créance	-	0,8%
Taux d'emprunt	-	5,8%

Source : Ville de Montauban et MAPPP

La Mission d'appui considère par ailleurs que les hypothèses relatives aux fonds propres (5% de rémunération au taux de 10% avant impôt sur les sociétés) sont faibles au regard du profil de risque du projet. En outre, la Mission d'appui fait observer qu'il y a lieu de rajouter dans le « schéma MOP » des frais supplémentaires liés aux diverses commissions bancaires de mise en place du financement, qui viendraient alourdir le coût de financement du « schéma MOP ».

III.3 - L'analyse comparative

III.3.1 - Résultat de l'analyse

Les résultats de l'analyse comparative en termes de coût global actualisé (valeur actuelle nette), au taux de la ressource financière publique (5%), indiquent que le « schéma CP » est moins intéressant que le « schéma MOP » (+16,7% sans valorisation foncière et +15% avec).

**Coût global actualisé (valeur actuelle nette) en K€ TTC 2009
avant prise en compte monétaire des risques**

Valorisation	Schéma MOP	Schéma CP	Ecart CP-MOP	
			Montant	%
Sans valorisation foncière	28 928	33 772	4 844	16,7%
Avec valorisation foncière				
Dédution assiette de financement	23 479	26 990	3 510	15,0%
Redevance annuelle	23 098	27 743	4 645	20,1%

Source : Ville de Montauban et MAPPP

Ce fort écart au détriment du « schéma CP » s'explique pour l'essentiel par l'écart de taux entre financement public et privé, sachant que, comme il a été expliqué ci-dessus, les économies que l'on est en droit d'attendre du recours à un contrat global (« schéma CP ») en termes de coûts de construction, de maintenance et d'exploitation n'ont pas été prises en compte à ce stade mais sont renvoyées à l'évaluation desdits coûts après prise en compte des risques (cf. paragraphe III.4.2 suivant). L'absence de prise en compte des recettes annexes,

venant pour partie en déduction des coûts mis à la charge de la personne publique, explique également cet écart.

III.3.2 - Pertinence de l'allocation des risques

La prise en compte des risques est effectuée par une approche qualitative et par une méthode quantitative.

III.3.2.1 - Approche qualitative

L'approche qualitative, basée sur une matrice des risques, fait apparaître que les principaux risques, qui devraient être totalement ou partiellement assumés par la Ville de Montauban dans le « schéma MOP », sont transférés au partenaire privé dans le « schéma CP ». Il en est ainsi, en particulier, du risque de retard dans la construction, de la mise à disposition de l'ouvrage et du risque de surcoût et de non réalisation des objectifs fixés durant les phases de construction et d'exploitation.

III.3.2.1 - Approche quantitative

III.3.2.1.1 - Présentation de la méthode

La méthode utilisée comporte six étapes.

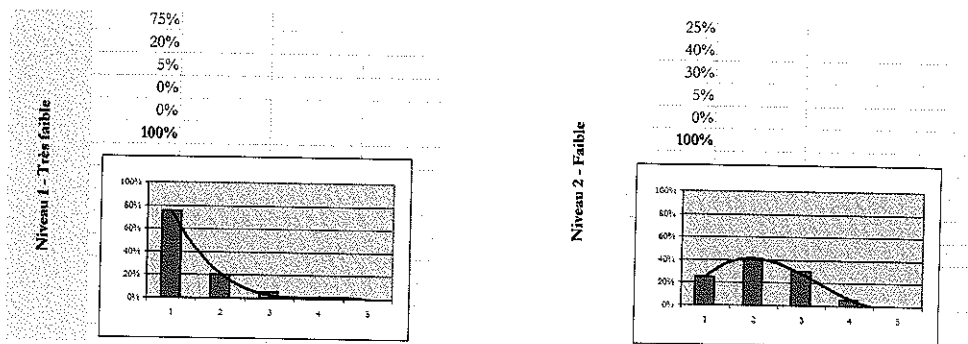
1^{ère} étape : nature des risques retenus.

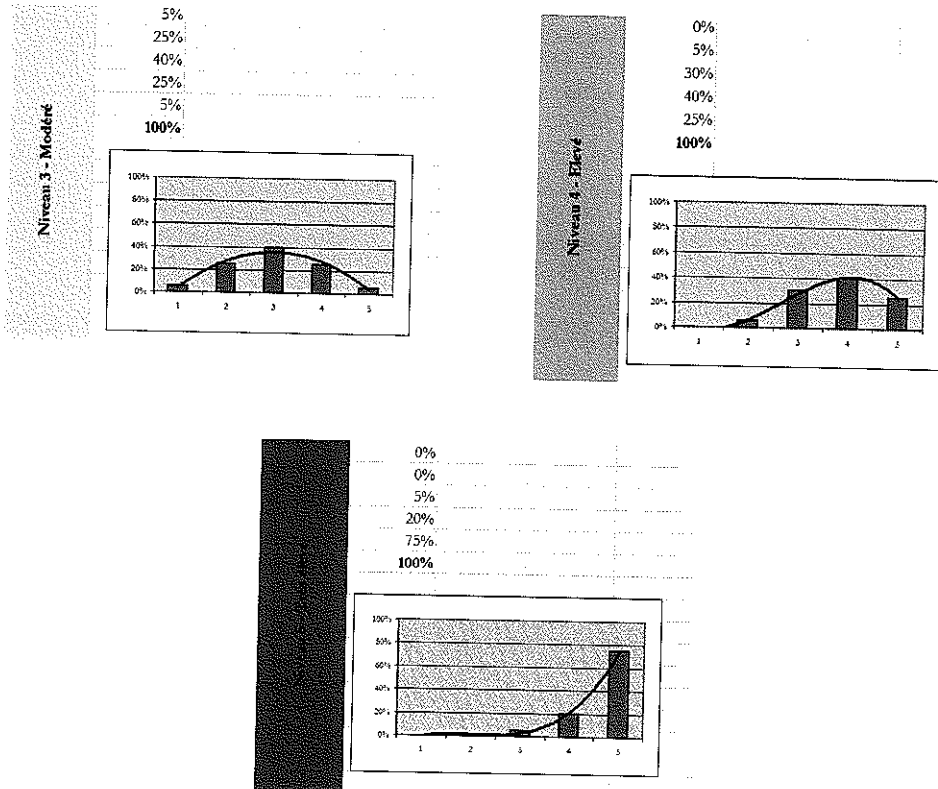
Sept risques, qui s'appliquent aux deux schémas, ont été retenus. Il s'agit des risques surdimensionnement, changement de programme, non atteinte des coûts d'objectifs, défaillances d'entreprise, dépassement des délais de chantier, surcoût de maintenance, et surcoût d'exploitation.

2^{ème} étape : niveau du risque et loi de distribution du risque associée.

Cinq niveaux de risque sont définis (très faible, faible, modéré, élevé, très élevé) et à chaque niveau de risque est associée une loi de distribution du risque qui ne dépend pas du schéma juridique (MOP et CP).

Niveau de risque et loi de probabilité



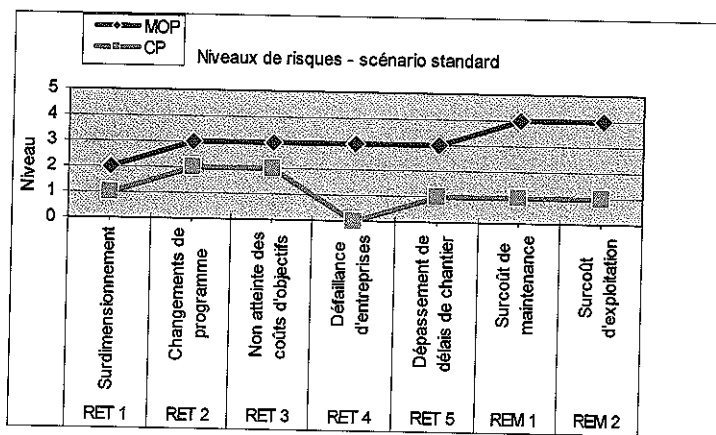


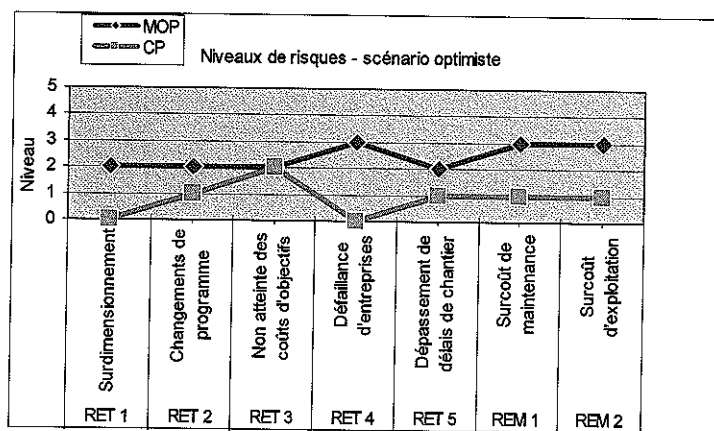
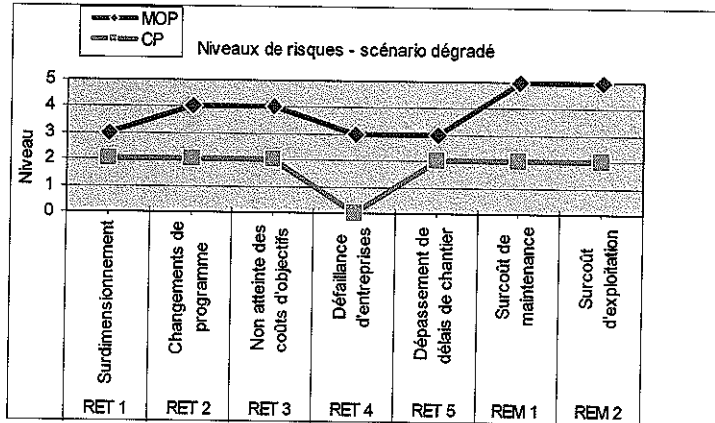
Source : Ville de Montauban et MAPPP

3^{ème} étape : détermination du profil des risques.

Pour chacun des schémas juridiques est associé un profil des risques (courbes obtenues en reliant les risques à leur niveau). La modification des niveaux de risque permet d'obtenir trois scénarios (standard, dégradé, optimiste).

Profils de risque du projet et scénarios





Source : Ville de Montauban et MAPPP

4^{ème} étape : détermination de la conséquence (« gravité ») du risque.

A chaque risque est associée une distribution de la « gravité ».

Risque et gravité

Risques	Très faible	Faible	Modéré	Elevé	Très élevé
Surdimensionnement	0,0%	2,5%	5,0%	7,5%	10,0%
Changements de programme	0,0%	5,0%	10,0%	15,0%	20,0%
Non atteinte des coûts d'objectifs	0,0%	2,5%	5,0%	7,5%	10,0%
Défaillance d'entreprises	0,0%	1,0%	2,0%	3,0%	4,0%
Dépassement de délais de chantier	0 mois	3 mois	6 mois	9 mois	12 mois
Surcoût de maintenance	0,0%	2,5%	5,0%	7,5%	10,0%
Surcoût d'exploitation	0,0%	5,0%	10,0%	15,0%	20,0%

Source : Ville de Montauban et MAPPP

5^{ème} étape : détermination des coefficients de surcoûts à appliquer aux risques

La matrice des coefficients des surcoûts pour chaque schéma est obtenue en effectuant le produit scalaire de la matrice « gravité » du risque et de la matrice « occurrence » du risque.

Matrice des coefficients de surcoûts

Risques	Gravité					Occurrence				
	Très faible	Faible	Modéré	Elevé	Très élevé	Très faible	Faible	Modéré	Elevé	Très élevé
	0,0%	2,5%	5,0%	7,5%	10,0%	75%	25%	5%	0%	0%
Surdimensionnement	0,0%	2,5%	5,0%	7,5%	10,0%	0,75%	2,88%	5,00%	7,13%	9,25%
Changements de programme	0,0%	5,0%	10,0%	15,0%	20,0%	1,50%	5,75%	10,00%	14,25%	18,50%
Non atteinte des coûts d'objectifs	0,0%	2,5%	5,0%	7,5%	10,0%	0,75%	2,88%	5,00%	7,13%	9,25%
Défaillance d'entreprises	0,0%	1,0%	2,0%	3,0%	4,0%	0,30%	1,15%	2,00%	2,85%	3,70%
Dépassement de délais de chantier	0 mois	3 mois	6 mois	9 mois	12 mois	0,9 mois	3,5 mois	6,0 mois	8,6 mois	11,1 mois
Surcoût de maintenance	0,0%	2,5%	5,0%	7,5%	10,0%	0,75%	2,88%	5,00%	7,13%	9,25%
Surcoût d'exploitation	0,0%	5,0%	10,0%	15,0%	20,0%	1,50%	5,75%	10,00%	14,25%	18,50%

Source : Ville de Montauban et MAPPP

6^{ème} étape : détermination des surcoûts.

Les surcoûts sont obtenus en appliquant les coefficients de la matrice des surcoûts aux montants des coûts hors risques.

Surcoûts obtenus dans les deux schémas

Risques	Schéma MOP			Schéma CP		
	Scénario standard	Scénario dégradé	Scénario optimiste	Scénario standard	Scénario dégradé	Scénario optimiste
Dépassement enveloppe études et travaux	19,9%	28,4%	13,5%	9,4%	11,5%	4,4%
Surcoût de maintenance	7,1%	9,3%	5,0%	0,8%	2,9%	0,8%
Surcoût d'exploitation	14,3%	18,5%	10,0%	1,5%	5,8%	1,5%
Dépassement de délais travaux	6,0 mois	6,0 mois	3,5 mois	0,9 mois	3,5 mois	0,9 mois

Source : Ville de Montauban et MAPPP

La Mission d'Appui estime que la méthode quantitative, fondée sur une méthode en termes de « valeur moyenne » dite de criticité (probabilité d'occurrence d'un surcoût par le montant du coût concerné), est simple mais acceptable, la taille du projet ne justifiant pas l'emploi d'une méthode probabiliste plus sophistiquée ayant recours à des lois de distribution des risques.

La Mission d'appui prend acte du choix des risques et des hypothèses retenus qui sont fondés sur l'expérience du consultant financier. Elle note toutefois que les hypothèses de surcoût retenues auraient pu être plus favorables au « schéma CP », ce qui limite l'avantage comparatif final de ce schéma.

III.3.2.1.2 - Présentation des résultats

Le choix des risques et les hypothèses retenues conduisent à rendre plus avantageux le « schéma CP » dans les scénarios standard et dégradé, l'option consistant à déduire de l'assiette de financement le produit de la vente du terrain étant préférable à celle du versement d'une redevance par le partenaire privé.

**Coût global actualisé (valeur actuelle nette) en € TTC 2009
avec prise en compte monétaire des risques**

Scénario 1 : standard	Schéma MOP	Schéma CP	Ecart CP-MOP	
			Montant	%
Sans valorisation foncière	36 532	36 149	-382	-1,0%
Avec valorisation foncière				
<i>Déduction assiette de financement</i>	31 009	29 366	-1 643	-5,3%
<i>Redevance annuelle</i>	30 883	30 111	-772	-2,5%
Scénario 2 : dégradé	Schéma MOP	Schéma CP	Ecart CP-MOP	
			Montant	%
Sans valorisation foncière	39 305	37 676	-1 629	-4,1%
Avec valorisation foncière				
<i>Déduction assiette de financement</i>	33 782	30 889	-2 894	-8,6%
<i>Redevance annuelle</i>	33 636	31 715	-1 920	-5,7%
Scénario 3 : optimiste	Schéma MOP	Schéma CP	Ecart CP-MOP	
			Montant	%
Sans valorisation foncière	34 318	35 113	795	2,3%
Avec valorisation foncière				
<i>Déduction assiette de financement</i>	28 796	28 329	-467	-1,6%
<i>Redevance annuelle</i>	28 606	29 075	468	1,6%

Source : Ville de Montauban et MAPPP

Les tests de sensibilité effectués montrent que l'avantage du « schéma CP » est significatif au plan technico-économique et ce malgré des hypothèses globalement défavorables au contrat de partenariat. En effet, toutes choses étant égales par ailleurs et après prise en compte des risques, il faudrait que le coût de construction ou que les coûts de fonctionnement dans le « schéma CP » augmentent respectivement de 2,6% et de 2% pour que le « schéma CP » cesse d'être avantageux par rapport au « schéma MOP » dans le scénario standard (en supposant que ces mêmes coûts n'augmenteraient pas dans le « schéma MOP », ce qui est peu vraisemblable dans l'hypothèse où ils croîtraient dans le « schéma CP »).

**Tests de basculement : variations nécessaires dans le « schéma CP »
pour que les coûts globaux actualisés des deux schémas soient égaux**

Scénario	Variable	Déduction assiette	Redevance annuelle
Scénario 1 : standard	Coût de construction	6,3%	2,6%
	Coût de fonctionnement	4,3%	2,0%
	Marges bancaires	97 pb	32 pb
Scénario 1 : dégradé	Coût de construction	11,7%	7,5%
	Coût de fonctionnement	7,4%	4,9%
	Marges bancaires	167 pb	78 pb
Scénario 3 : optimiste	Coût de construction	1,3%	-2,9%
	Coût de fonctionnement	1,2%	-1,2%
	Marges bancaires	30 pb	-21 pb

Source : Ville de Montauban et MAPPP

Outre les aspects quantitatifs et monétaires, le respect des délais, la contractualisation des engagements de performance et leur traduction financière dans la modulation de la rémunération du partenaire privé renforcent l'intérêt du « schéma CP ».

Par ailleurs, la réalisation en contrat de partenariat de ce projet contribue globalement à la dimension économique et sociale du développement durable compte tenu de sa mise en service plus rapide que dans le « schéma MOP ».

IV - Synthèse de l'avis

La pertinence juridique du recours au contrat de partenariat est établie au titre de la complexité à la fois technique et financière du projet.

L'analyse comparative a été menée globalement de façon appropriée, avec la seule alternative pertinente pour la réalisation du projet.

Cette analyse montre que le « contrat de partenariat » reste préférable au schéma « maîtrise d'ouvrage publique » en termes de délais et en termes de coût global actualisé après prise en compte monétaire des risques et cela malgré des hypothèses prudentes voire conservatrices qui ne traduisent pas tout l'intérêt que l'on peut attendre de ce montage innovant.

En outre, les critères qualitatifs (respect des délais, modulation de la rémunération du partenaire privé en fonction de ses performances.....) renforcent l'intérêt du contrat de partenariat.

La Mission d'appui :

- préconise d'examiner de manière plus approfondie le périmètre des activités qui devront être assurées par le partenaire privé ainsi que les montants associés aux différents postes de coûts, notamment s'agissant de la dimension exploitation/maintenance ;**
- recommande qu'une attention particulière soit portée avant et durant le dialogue compétitif aux montants des recettes annexes que la Ville de Montauban peut raisonnablement attendre de l'exploitation du pôle bien être et de la valorisation commerciale de la parcelle attenante du complexe aquatique ;**
- conseille de surveiller l'évolution de l'écart de taux entre financements privé et public pour s'assurer, avant la conclusion du contrat de partenariat, que le recours à cette formule contractuelle reste financièrement intéressant.**

Sous ces observations, la Mission d'appui à la Réalisation des Contrats de Partenariat émet un avis favorable au choix du contrat de partenariat pour réaliser le complexe aquatique de Chambord à Montauban.

Le Président de la Mission d'appui
à la Réalisation des Contrats de Partenariat



Noël de Saint Pulgent