

maPPP

Mission d'appui
à la réalisation
des contrats
de partenariat

Avis n° 2009-30 sur le projet de mise en valeur du patrimoine bâti culturel de la ville de Nogent-sur-Seine (restructuration et extension du musée Dubois-Boucher et de ses équipements)

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 Nogent-sur-Seine (6 500 habitants) possède, situé au centre de la ville dans un site arboré proche de la Seine, un musée (qui possède le label « Musée de France ») essentiellement consacré aux sculpteurs du XIX^{ème} siècle, qui ont été nombreux à fréquenter Nogent. L'une des plus notables d'entre eux est Camille Claudel, dont la ville a acquis en juillet 2008 un ensemble d'œuvres important.

Cette acquisition est d'autant plus significative que la ville est par ailleurs propriétaire de la maison de famille Claudel, appelée maison Camille Claudel car celle-ci y a vécu quelques années et y a réalisé ses premières œuvres. Une partie de la collection récemment acquise y serait exposée.

La Ville souhaite mettre en valeur ce patrimoine artistique dans le cadre d'un projet comprenant :

- la réhabilitation de la maison Camille Claudel afin d'y exposer les œuvres récemment acquises ;
- la réhabilitation, la mise aux normes et l'agrandissement du musée actuel ;
- la réhabilitation de la Brasserie Bellevue, lieu évocateur de la « Belle Epoque », située en bord de Seine et fermée depuis 2002 ;
- l'aménagement de l'îlot urbain rassemblant ces bâtiments, avec en particulier la création d'un parking de 60 places.

L'ensemble du programme comporte 2 765 m² SHON à rénover et 1 950 m² SHON à créer. Le parking occupe une surface de 1 800 m².

Des études de préfiguration ont été réalisées en 2008 et 2009.

Le projet s'inscrit dans un objectif plus large de développement de l'attractivité de cette partie de la Ville de Nogent, qui dispose de caractéristiques propres à en faire un site de loisirs. Le contrat de partenariat est apparu comme une hypothèse crédible pour réaliser un tel projet et en garantir la pérennité.

L'ensemble des prestations de maintenance, d'entretien et d'exploitation relatives aux bâtiments inclus dans le périmètre pourrait ainsi être mutualisée, à l'exception des activités à caractère culturel (gestion des œuvres du musée et accueil, animation culturelle) qui seraient assurées en régie et des activités commerciales de la brasserie, qui feraient l'objet d'un contrat séparé.

Des activités liées au bâtiments et génératrices de recettes annexes (panneaux photovoltaïques, revente d'énergie produite par la chaufferie, exploitation du parking...) sont envisagées mais n'ont pas été intégrées à ce stade à l'évaluation financière.

La prise en compte d'objectifs environnementaux est évoquée en détail, mais à ce stade le chiffrage d'une labellisation HQE n'a pas été intégré dans l'évaluation.

Observation de la MAPP : Le contour du projet paraît suffisamment défini à ce stade. Les possibilités de délégation globale de la maintenance et de l'entretien offertes par le contrat de partenariat sont pour une part importante à l'origine de l'intérêt que porte la ville à ce mode de réalisation. La distinction est clairement établie avec l'activité de service public (accueil des visiteurs du musée et gestion des œuvres). Les seules incertitudes importantes concernent le raccordement éventuel à un réseau de chaleur en projet (distinct du projet faisant l'objet de l'évaluation).

II Analyse juridique de la pertinence du recours au contrat de partenariat

L'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004, modifiée par la loi n° 2008-735 du 28 juillet 2008 sur les contrats de partenariat, comporte un article 2 ainsi rédigé :

« Les contrats de partenariat ne peuvent être conclus que si, au regard de l'évaluation (préalable), 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...*
- 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.*

Le critère de l'urgence n'a pas été retenu, à juste titre, par la Ville de Nogent ; l'urgence n'étant pas, en l'occurrence, caractérisée.

La Ville de Nogent a par contre retenu simultanément les critères de complexité et du « bilan coût avantages », considérant que chacun d'entre eux pouvait être invoqué avec profit, et parce qu'elle souhaite en tout état de cause recourir à la procédure de dialogue compétitif. (la notion de complexité renvoie à la directive n°2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004, relative à la coordination des procédures de passation des marchés

publics de travaux, de fournitures et de services. Cette directive autorise le recours à une procédure appelée dialogue compétitif dans le cas de projets complexes).

Critère du « bilan coût avantages » :

La justification du recours au contrat de partenariat au titre de ce critère est pour l'essentiel renvoyée à la démonstration effectuée dans la partie « Analyse comparative en termes de coût global et de performances »

Critère de la complexité :

Le projet présenté paraît bien présenter un caractère de complexité compte tenu des caractéristiques suivantes :

le projet présente une complexité technique et fonctionnelle résultant de plusieurs paramètres :

- la diversité des opérations à réaliser simultanément de façon coordonnée (réhabilitation, construction neuve, aménagement urbain), le caractère urbain du site avec la nécessité de gérer de multiples interfaces ;
- la présence du musée qui doit répondre à des exigences particulières issues des spécifications édictées par la Direction des Musées de France, et à des contraintes techniques relatives à la conservation et à la sécurité des œuvres ;
- la volonté de réaliser de façon intégrée sur les différents éléments du site des prestations techniques de maintenance et d'entretien variées (Maintenance lourde et gestion technique des bâtiments, gestion des fluides –eau, électricité, chaleur – éclairage, voirie, gardiennage, nettoyage...) ;
- la volonté de poursuivre une démarche HQE (« haute qualité environnementale ») en assignant au programme les cibles les plus appropriées à celui-ci parmi les 14 décrites par la charte HQE.

Le rapport insiste sur la disparité entre les enjeux du projet, y compris dans leur dimension juridique et financière, et la capacité limitée d'une commune de la taille de Nogent-sur-Seine à les appréhender simultanément avec ses seuls moyens.

Le projet présente, pour ces raisons, un caractère de complexité au sens de l'article 2 de l'ordonnance du 17 juin 2004 modifiée.

La procédure de dialogue compétitif, qui apparaît comme la mieux à même de faire émerger la solution optimale pour répondre au besoin exprimé, peut donc être mise en oeuvre.

Observation de la MAPPP : Le rapport a choisi de conforter la justification juridique du recours au contrat de partenariat en invoquant simultanément deux critères. On pourrait craindre que la validité de la démonstration soit entachée par le fait que les deux argumentaires soient excessivement liés : si de fait ils se renforcent partiellement l'un l'autre, il n'en demeure pas moins que chacun des deux aurait pu être invoqué à lui seul de façon convaincante. En l'occurrence, cette abondance de démonstration permet surtout d'intégrer l'objectif de recours au dialogue compétitif.

III Analyse comparative

III.1 Présentation des schémas retenus

L'analyse comparative porte sur deux schémas :

- un schéma en maîtrise d'ouvrage publique traditionnelle (schéma MOP) ;
- un contrat de partenariat conforme à l'ordonnance du 17 juin 2004 modifiée.

Ont été écartés :

- o Un schéma de recours au bail emphytéotique administratif (BEA) ou à une AOT (autorisation d'occupation temporaire du domaine public).
Celui-ci est défini à l'article L.1311-2 du code général des collectivités territoriales. Il a pour caractéristique d'être 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 mission d'intérêt général relevant de sa compétence. Le rapport s'interroge sur la possibilité d'intégrer la rénovation de la « brasserie Bellevue » dans un BEA, au vu de cette définition. En outre il constate qu'un BEA portant sur le projet global, dont les dépenses d'investissement sont supérieures à 21 M€, ne serait pas éligible au FCTVA. En effet le seuil fixé par l'article 3 du décret du 2 mars 2009 pris en application de la loi du 28 juillet 2008 (articles D 1615-7 et L 1615-13 du CGCT), au delà duquel un BEA n'est pas susceptible de bénéficier de l'attribution du FCTVA est de 10 M€. Ces deux motifs ont conduit à écarter le schéma BEA.
Le schéma AOT est également écarté pour des motifs semblables : la Brasserie Bellevue ne fait pas partie a priori du domaine public de la collectivité, et une telle AOT ne serait pas éligible au FCTVA.
- o Un schéma de délégation de service public, sous forme d'une concession.
Là encore, la présence dans le périmètre du projet de la Brasserie Bellevue représente un obstacle. D'autre part, on peut s'interroger sur l'équilibre d'une telle concession, les recettes en provenance des usagers n'étant certainement pas en mesure d'équilibrer l'opération.

Ont été retenus :

Un schéma de référence en maîtrise d'ouvrage publique, comportant la passation de plusieurs marchés. En effet les conditions mises par l'article 10 du CMP (code des marchés publics) pour légitimer la passation d'un marché global (« *le pouvoir adjudicateur... n'est pas en mesure d'assurer par lui-même les missions d'organisation, de pilotage et de coordination* ») ne peuvent être considérées en toute certitude remplies pour ce projet. Or la jurisprudence administrative incite à une grande prudence à ce sujet.

Un schéma de réalisation en contrat de partenariat conforme à l'ordonnance du 17 juin 2004 modifiée, associant la conception, le financement et la réalisation des ouvrages d'une part, la maintenance de ceux-ci, et l'ensemble des prestations d'exploitation à l'exception des activités à caractère culturel d'une part et de l'exploitation de la Brasserie Bellevue d'autre part.

Ces deux schémas seront désignés ci-dessous par les termes « schéma MOP » et « schéma CP ».

Observation de la MAPPP : Le rapport écarte à juste titre des schémas insuffisamment robustes juridiquement ou clairement désavantageux sur le plan fiscal (On aurait pu ajouter que le BEA est exclusif d'une intervention sur la voirie publique). L'hypothèse d'une dissociation de la réhabilitation de la Brasserie Bellevue aurait pu cependant être posée.

III.2 Eléments de l'analyse comparative.

Périmètres retenus

III.2.1 Périmètre physique commun aux deux schémas

Le périmètre physique (exprimé en m² SHON) du projet est le suivant :

- Musée Dubois-Boucher : rénovation de 1 190 m² et création de 1 100 m² ;
- Maison Camille Claudel : rénovation de 715 m² et création de 850 m² ;
- Brasserie Bellevue : rénovation de 860 m² ;
- Parking extérieur : création de 1800 m²

Soit un total de 2765 m² à rénover et 1 950 m² à construire, hors parking.
S'y ajoute l'aménagement des espaces extérieurs de l'îlot (espaces verts et voirie).

III.2.2 Périmètre fonctionnel pour la maintenance et l'exploitation

Les prestations relatives à la maintenance et à l'exploitation technique du musée et de la maison Claudel sont les suivantes :

- Gros entretien renouvellement (niveaux 4 et 5 de la norme NFX 60.010)
- Maintenance technique courante
- Nettoyage
- Chauffage et fluides

Pour la Brasserie Bellevue, les coûts de maintenance courante et d'exploitation sont considérés comme étant à la charge du futur exploitant, distinct du titulaire du contrat de partenariat, donc hors champ du périmètre de l'évaluation.

Pour le parking, sont pris en compte le GER et la maintenance courante. L'exploitation pourra le cas échéant en être confiée au partenaire privé, mais l'étude n'inclut pas la simulation économique correspondante.

L'évaluation chiffrée n'inclut pas les coûts de gardiennage ni les coûts directement liés à l'activité culturelle (dont la boutique du musée).

Une incertitude pèse, comme signalé plus haut, sur les coûts de chauffage, susceptibles d'être impactés par la création d'un réseau de chaleur.

Observation de la MAPPP : Le rapport n'aborde pas la question, importante s'agissant d'un musée, de la gestion des collections et de l'interface entre celle-ci et les prestations de maintenance et d'exploitation assurées par le partenaire privé. Le contrat devra en tout état

La durée d'exploitation est calée de façon identique à 25 ans dans les deux schémas.

Le calendrier est établi sur la base d'une décision relative au lancement de la procédure arrêtée en décembre 2009.

Observation de la MAPP : ce calendrier appelle les observations suivantes :

- *L'écart entre les deux schémas n'est pas suffisamment élevé pour induire un avantage socioéconomique significatif en faveur du schéma CP ;*
- *la phase de préparation de demande du permis de construire peut paraître très courte (un mois) en schéma CP mais elle est conforme à la tendance observée sur des contrats signés.*

III.3 Chiffrage des coûts (avant prise en compte des risques) et des revenus

III.3.1 Estimation des coûts

III.3.1.1 Coûts de réalisation

Le rapport décompose l'ensemble des coûts de réalisation de la façon suivante :

- Coûts de conception
- Coûts de réalisation (travaux + programmation)
- Coûts de gestion de la procédure et du projet :
 - o Frais de maîtrise d'ouvrage
 - o Frais d'assistance à la personne publique
 - o Frais de conseil du preneur (schéma CP)
 - o Frais d'indemnisation des candidats
 - o Frais de montage de la société de projet (schéma CP)

Les hypothèses sur la base desquelles ces coûts sont évalués sont les suivantes :

- Conception :
 - o Schéma MOP : 20,95 % du montant en € HT des travaux dont 11 % pour la maîtrise d'œuvre ;
 - o Schéma CP : 15,95 % dont 8,50 % pour la maîtrise d'œuvre.
- Réalisation :
 - o Coût de base : 11,032 M€ HT valeur octobre 2009.
- Gestion de la procédure :
 - o Les frais de maîtrise d'ouvrage (« coûts cachés » en schéma MOP) sont évalués à 2 % en schéma MOP, 4 % en schéma CP (ce surinvestissement ayant pour corollaire « l'optimisation de la dépense » évoquée plus loin) ;
 - o Les frais d'assistance à la personne publique sont évalués à 0,75 % des dépenses d'investissement dans le schéma MOP, et 1,5 % dans le schéma CP ;
 - o Les frais de conseil du preneur (refacturés à la personne publique) sont évalués à 0,5 % des dépenses d'investissement ;

- Les frais d'indemnisation des candidats sont calculés sur la base de 2 équipes indemnisées, à hauteur de 0,75 % du montant des travaux en schéma MOP et de 1,50 % de ce montant en schéma CP ;
- Les frais de montage de la société de projet (spécifique au schéma CP) sont évalués à 2,50 % du montant de l'investissement hors maîtrise d'œuvre.

Le rapport procède sur cette base à :

- Une indexation annuelle sur la base d'un indice BT 01 estimée à 3%, jusqu'à la date de livraison des ouvrages ;
- L'addition d'une provision pour aléas fixée à 5 % des coûts de construction en MOP ;
- L'addition d'une provision pour modification fixée à 2% des coûts de construction pour le schéma CP ;
- L'introduction d'un « coefficient d'optimisation de la dépense » de 5 % en faveur du schéma CP. Le rapport estime que cette optimisation est pour partie le résultat du surinvestissement dans les dépenses de maîtrise d'ouvrage évoqué plus haut.

Le tableau ci-dessous synthétise le montant des coûts d'investissement dans les deux schémas :

En € HT date de valeur 01-2014 (MOP) et 11-2013 (CP)

<i>En € HT</i>	Schéma MOP	Schéma CP
Travaux et programmation	11 831 227	11 184 430
Assurances (3,3%)	390 430	369 086
Provision pour modification (2%) en CP et pour aléas (5%) en MOP	591 561	234 254
TOTAL CONSTRUCTION	12 813 219	11 787 770
Taxes		140
Frais de maîtrise d'œuvre	1 409 454	1 001 960
Missions EXE et synthèse	288 297	265 225
Ordonnancement, Pilotage et Coordination (OPC)	128 132	58 939
Contrôle technique	192 198	176 817
Coordination SPS	76 879	70 727
Coordination SSI	76 879	70 727
Conduite d'opération	512 529	235 755
TOTAL CONCEPTION	2 684 369	1 880 289
Frais de maîtrise d'ouvrage	309 474	546 717
Frais d'APP	96 099	176 817
Frais de conseil du preneur	-	68 340
Indemnisation des candidats	192 198	353 633
Frais de montage de la société	-	294 694
TOTAL GESTION DES PROCEDURES ET DU PROJET	597 771	1 440 200
TOTAL COÛTS D'INVESTISSEMENT VALEUR COURANTE	16 095 359	15 108 259

Observation de la MAPPP : ces coûts n'incluent à ce stade aucun coût de financement, le coût du préfinancement en période de construction étant présenté dans le cadre des hypothèses de financement global. Les hypothèses retenues sont raisonnables, les frais de gestion de la procédure sont correctement analysés. Seule l'intégration simultanée d'une provision pour aléas de 5 % dans le schéma MOP et du « coefficient d'optimisation de la

dépense » de 5 % dans le schéma CP, venant compenser un surcoût du schéma CP au niveau de la maîtrise d'ouvrage, aurait gagné à être d'avantages argumentée.

III.3.1.2 Coûts d'exploitation/maintenance

Ceux-ci ont été établis sur la base de ratios usuels. Des ratios distincts au m2 ont été retenus pour les fluides, la gestion, la maintenance courante du bâti, la maintenance courante des équipements, le nettoyage, le GER (Gros Entretien Renouvellement).

Il en résulte l'estimation suivante :

K€ HT (valeur octobre 2009)	
Coûts annuels d'exploitation et de maintenance	
Musée et maison Camille Claudel	278
Parking	5
Chauffage et fluides	38
Coûts annuels de Gros Entretien Renouvellement (GER)	112
Coûts totaux annuels exploitation - maintenance	433

L'indexation annuelle de ces coûts est fondée sur l'indice BT 50, dont l'augmentation est évaluée à 3 % par an, pour l'entretien courant, sur l'indice BT 01 (3 % par an) pour le GER et sur l'indice IPC estimé augmenté de 1 %, soit une croissance de 3 %, pour le coût du chauffage et des fluides.

Observation de la MAPPP : si les ordres de grandeur de ces coûts paraissent raisonnables, l'approche du rapport reste sommaire : il est peu détaillé sur la décomposition de ceux-ci, pas plus que sur l'incidence éventuelle de choix alternatifs (réseau de chaleur). Les indexations sont correctes, à l'exception de celle relative à l'énergie qui aurait pu être encore plus prudente. La part « fluides » qui représente près de 12 % de l'ensemble des charges d'exploitation aurait mérité une étude particulière de sensibilité à l'évolution des indices.

III.3.2 Subventions

L'évaluation prend en compte un montant élevé de subventions égal à 40 % du coût global d'investissement, soit 6 M€, en provenance du Conseil Général, du Conseil Régional et de l'Etat. Ces subventions auraient le caractère de subventions d'investissement, et seraient de ce fait non assujetties à la TVA. Un montant de 4 M€ est considéré comme versé durant la période de construction (au prorata de l'avancement des travaux) et vient donc diminuer le montant du préfinancement, les 2 M€ restant étant versés à la mise en service de l'ouvrage. Par ailleurs la Ville envisage de décaisser immédiatement à l'achèvement des travaux 1M€ sous forme d'une « avance sur loyer » qui serait pour sa part assujettie à la TVA. Ce versement n'est pas inclus dans la modélisation financière.

Observation de la MAPPP : Le montant élevé des subventions a un impact certain sur la comparaison des deux schémas, car il influe sur le montant du coût de préfinancement comme de financement long terme (au profit principalement du schéma CP du fait du différentiel des coûts de financement entre les deux schémas). Ces hypothèses devront impérativement être confortées au moment du lancement de la procédure ; en particulier s'agissant de la

subvention de l'Etat (le projet n'a pas reçu à ce stade d'agrément formel de la Direction des Musées de France et de la DRAC) et de la subvention du Conseil Régional.

III.4 Hypothèses de financement

Le plan de financement prend en compte les sources de financement suivantes :

Schéma MOP

Financement à 100 % par crédit bancaire

- Maturité : 25 ans calée sur la durée d'exploitation des ouvrages
- Taux :
 - En période de construction : Euribor 1 mois augmenté de 170 points de base (soit 2,131 % au 17/11/2009)
 - En période d'exploitation : Constant Maturity Swap augmenté de 110 points de base. (soit 5,134 au 17/11/2009). La Ville considère que ce taux est représentatif de ce qu'elle peut obtenir actuellement en matière de financement long terme.
 - Commission upfront : 1,50 % de l'assiette d'investissement
 - Commission d'engagement : 0,50 % de l'assiette d'investissement.

Schéma CP :

Cas 1 – Montage en financement de projet

- Fonds propres et préfinancement : le « gearing » retenu est élevé à 95/5 (montant des fonds propres égal à 5 % du besoin de financement) ; ce ratio est justifié par le montant modeste de l'investissement et du risque associé. Le montant des fonds propres s'élève dans ces conditions à 781 K€.

Pour la même raison, la simulation n'intègre pas de crédit-relais fonds propres. Ceux-ci seront tirés en priorité, suivis par un crédit relais construction.

Les intérêts générés par le préfinancement TVA sont par ailleurs intégrés à l'assiette d'investissement.
- Financement long terme :

Celui-ci sera assuré par :

 - Une tranche de dette Senior faisant l'objet d'une cession de créance (article L 313-29-1 du code monétaire et financier) notifiée et acceptée à hauteur de 80 % du montant total de la rémunération du partenaire privé correspondant au coût d'investissement et de financement. Il convient de noter que ce pourcentage représente en réalité 89 % de l'assiette de financement hors fonds propres et subventions.
 - Maturité : 25 ans
 - Taux : Constant Maturity Swap + 110 bp soit 5,134 %
 - Une tranche à risque « projet » pour le solde, à maturité identique.
 - Taux : Constant Maturity Swap + 200 bp soit 6,034 %
- Fonds propres : remboursement « Bullet » à la fin de l'exploitation. le TRI attendu est de 10 % (niveau assez bas lié au risque modéré).

Cas 2 – Montage en crédit-bail

Ce montage ne comporte pas la création d'une société de projet et le recours à des fonds propres.

- Préfinancement : assuré entièrement par un crédit relais construction et un crédit relais TVA dans des conditions identiques à celles du cas n°1
- Financement long terme :
- Tranche unique ne comportant pas de cession de créance
 - Maturité : 25 ans
 - Taux : Constant Maturity Swap + 150 bp soit 5,534 %

Le calcul du coût total du financement (frais financiers intercalaires + intérêts de long terme s'élève à

10 012 037 € pour le schéma MOP ;

11 868 694 € pour le cas 1 (financement de projet) du schéma CP

8 868 474 € pour le cas 2 (crédit-bail) du schéma CP

Le financement en crédit-bail démontre dans ce cas précis son intérêt.

Observation de la MAPPP : Les hypothèses de financement retenues sont globalement satisfaisantes ; les taux et marges, sans être identiques à ceux observés au plus fort de la crise financière, restent à des niveaux prudentiels (à l'exception de la marge en cession de créance acceptée, inférieure d'une dizaine de points de base à celles actuellement observées). Le niveau peu élevé des fonds propres retenu pour le cas 1 du schéma CP semble justifié au regard de la nature et du montant du projet. Le niveau de créance cédé, tout en étant conforme à la lettre de l'ordonnance du 17 juin 2004 modifiée, s'avère en pratique très élevé, du fait de l'importance des subventions et du préfinancement par la collectivité. Il conviendra de ce fait d'être vigilant sur les modalités contractuelles de transfert de risque.

Le financement en crédit-bail apparaît dans ce cas précis comme une alternative séduisante au financement de projet.

III.5 Fiscalité

Le projet est considéré comme intégralement éligible au FCTVA, quel que soit le schéma retenu.

Observation de la MAPPP : Si les investissements relatifs au musée et à la maison Camille Claudel sont sans conteste éligibles au FCTVA, il n'en va pas de même de la Brasserie Bellevue, qui n'a pas vocation à être affectée à un service public ou encore à remplir une mission d'intérêt général. Il est douteux que cet investissement remplisse les conditions fixées par l'article L 1615-7 du CGCT qui précise les conditions d'éligibilité d'une immobilisation confiée à un tiers. Cette constatation pourrait conduire à une proratisation du FCTVA. Il conviendra de vérifier ce point au stade ultérieur de la procédure.

Cette observation n'affecte cependant pas la comparaison entre les schémas.

IV Prise en compte des risques

IV.1 Méthodologie

Le rapport identifie tout d'abord 23 risques et les classe suivant la nature de leur impact (délai ou coût).

L'impact de chaque risque fait ensuite l'objet d'une évaluation selon la méthode suivante : Chaque risque est affecté d'un coefficient d'occurrence d'une valeur comprise entre 1 et 5.

A chacun de ces coefficients est appliquée une loi de distribution, résumée dans le tableau suivant :

Distribution des risques en fonction du niveau déterminé

Coefficient		LOI DE DISTRIBUTION					total
		1	2	3	4	5	
-	1	75%	20%	5%	0%	0%	100%
-	2	25%	40%	30%	5%	0%	100%
-/+	3	5%	25%	40%	25%	5%	100%
+	4	0%	5%	30%	40%	25%	100%
++	5	0%	0%	5%	20%	75%	100%

Les résultats en termes de délais supplémentaires moyens d'une part, en termes de surcoût moyen d'autre part sont résumés dans les tableaux suivants :

Impact en matière de délais :

Intitulé du risque	Niveau		Fourchette d'impact		Palier d'impact	Impact moyen	
	MOP	CP	Min	Max		MOP	CP
Risques de délais							
<i>Délais d'études et de procédures</i>							
Modification des documents d'urbanisme	2	2	0 mois	3 mois	0,8 mois	1 mois	0,9 mois
Retard dans la mise au point du projet	3	1	0 mois	6 mois	1,5 mois	3 mois	0,5 mois
<i>Délais de construction</i>							
Echec ou retard dans l'obtention des autorisations nécessaires	2	1	0 mois	12 mois	3,0 mois	3 mois	1 mois
Retard dans la mise à disposition du site	2	1	0 mois	6 mois	1,5 mois	2 mois	0 mois
Appel d'offre infructueux	2	0	0 mois	12 mois	3,0 mois	3 mois	0 mois
Défaillance d'entreprise au cours du chantier	2	1	0 mois	12 mois	3,0 mois	3 mois	1 mois
Non respect des délais de livraison de l'ouvrage	3	1	0 mois	6 mois	1,5 mois	3 mois	0 mois

Lecture : le risque « Appel d'offre infructueux, affecté d'un coefficient d'occurrence de 2 en schéma MOP et de 0 en schéma CP, entraîne un délai supplémentaire compris dans une

fourchette entre 0 et 12 mois supplémentaires, soit un délai moyen de 3 mois en schéma MOP et de 0 mois en schéma CP.

Impact en matière de coûts :

Intitulé du risque	Niveau		Fourchette d'impact		Palier d'impact	Impact moyen	
	MOP	CP	Min	Max		MOP	CP
Risques de coûts							
<i>Coûts d'études</i>							
Modification de la voirie	2	2	0%	8%	2%	2,3%	2,3%
<i>Coûts de construction</i>							
Erreur de conception	2	1	0%	6%	2%	1,7%	0,5%
Dépassement du coût de construction	3	1	0%	10%	3%	5,0%	0,8%
Modification par la personne publique des caractéristiques de l'ouvrage	3	2	0%	5%	1%	2,5%	1,4%
Changement des besoins de la personne publique d'importance mineure	2	1	0%	2%	1%	0,6%	0,2%
Changement des besoins de la personne publique d'importance majeure	2	1	0%	5%	1%	1,4%	0,4%
<i>Coûts d'exploitation</i>							
Surdimensionnement du projet	2	1	0%	6%	2%	1,7%	0,5%
Vice caché	2	1	0%	2%	1%	0,6%	0,2%
Maintenance préventive non réalisée	4	2	0%	5%	1%	3,6%	1,4%
Surcoût de maintenance curative	4	2	0%	5%	1%	3,6%	1,4%
Modification des exigences de performance	2	1	0%	6%	2%	1,7%	0,5%
Défaillance d'entreprise au niveau de la maintenance	2	1	0%	4%	1%	1,2%	0,3%
Erreur d'estimation du coût de maintenance et d'exploitation du site	4	2	0%	4%	1%	2,9%	1,2%
Gros entretien et renouvellement non réalisé	3	0	0%	25%	6%	12,5%	0,0%
Contentieux sur la maintenance	1	2	0%	5%	1%	0,4%	1,4%
<i>Coût de remise en état à l'issue du contrat</i>							
Grosse réhabilitation du bâtiment au bout de 20 ans	3	1	0%	30%	8%	15,0%	2,3%

Le tableau ci-dessous synthétise les résultats :

Nature du risque	Impact en mois ou en €	
	MOP	CP
Risques de délais		
Délais d'études et de procédure	4 mois	1 mois
Délais de conception-construction	N/A	N/A
Délais de travaux	15 mois	3 mois
Délais phase d'exploitation	N/A	N/A
Risques de coûts		
Coûts d'études et de procédure	62 639	44 734
Coûts de travaux	1 239 770	331 456
Coûts annuels d'exploitation	37 766	13 871
Coût de remise en état à l'issue du contrat	1 654 866	235 818

Les écarts importants en termes de délai de réalisation, de coût de réalisation, de coût annuel d'exploitation, de coût de remise en état à l'issue du contrat sont tous en faveur du schéma CP. Ils traduisent la capacité de celui-ci à mieux gérer les risques, en partie du fait de la contrainte qui s'exerce sur le partenaire privé.

Observation de la MAPPP : La méthode utilisée, sans être particulièrement sophistiquée, est raisonnablement précise pour ce type de projet. Elle aboutit à un écart significatif en matière de délai (15 mois) Cependant l'impact de ce délai sur le calcul de VAN (défavorable au schéma CP) n'a pas été compensé par un recalage du calendrier du modèle financier. Cette omission étant défavorable au schéma CP, on peut considérer qu'elle en renforce la robustesse, bien qu'elle nuise à la précision de la mesure des écarts.

En matière de coûts, des tests de basculement ont par ailleurs été effectués (cf ci-dessous).

Enfin, la méthode employée ne permet pas de prendre en compte une corrélation des risques.

IV.2 Coût global du projet hors risques.

Le coût global du projet pour la ville a été calculé pour les différents scénarios selon la méthode suivante :

- Coût global en contrat de partenariat = \sum des loyers TTC facturés par le partenaire privé ;
- Coût global en maîtrise d'ouvrage publique = \sum des coûts d'exploitation-maintenance + service des dettes (capital + intérêts).

Ce coût s'élève à 46 829 508 € TTC (40 427 045 € HT) pour le schéma contrat de partenariat (montage en financement de projet) et 43 619 536 € TTC (39 416 905 € HT) pour le schéma maîtrise d'ouvrage publique, soit un écart de 6,85 % sur les montants TTC en faveur du schéma maîtrise d'ouvrage publique.

Dans la simulation réalisée pour le schéma contrat de partenariat selon un montage en crédit bail, le coût global du projet s'élève à 42 537 983 € TTC (37 143 027 € HT), soit un écart de 2,64% en faveur du schéma contrat de partenariat.

Ainsi, le scénario contrat de partenariat en montage crédit-bail, en permettant une optimisation des coûts de financement par rapport au montage en financement de projet, s'avère-t-il plus intéressant que le scénario de référence en maîtrise d'ouvrage publique, même sans valorisation des risques.

Observation de la MAPPP : Le rapport n'inclut pas de calcul de valeur actuelle nette (VAN) avant prise en compte des risques, ce qui est regrettable.

IV.3 Coût global et VAN des contributions publiques après prise en compte des risques.

Taux d'actualisation retenu : celui-ci est égal au taux retenu pour le financement direct par la Ville, soit 5,13 % (Constant Maturity Swap 25 ans augmenté d'une marge de 110 points de base).

Observation de la MAPPP: Ce choix est cohérent avec les principes retenus pour les calculs de VAN dans le cadre d'une évaluation préalable. Il convient cependant de remarquer qu'il s'agit d'un taux élevé, ce qui améliore quelque-peu la comparaison au profit du schéma CP.

La VAN du coût global pour la Ville au 1^{er} janvier 2010 après prise en compte des risques dans les conditions décrites précédemment s'élève à :

- **Schéma maîtrise d'ouvrage publique : 22 969 058 € TTC**

Cas 1 – montage en financement de projet pour le schéma CP :

- **Schéma contrat de partenariat : 22 091 430 € TTC**

Soit un écart de 3,97 % en faveur du contrat de partenariat.

Cas 2 – Montage en crédit-bail pour le schéma CP :

Dans l'hypothèse d'un montage en crédit-bail, la VAN du coût global incluant les risques ressort à **20 003 442 € TTC** pour le contrat de partenariat, **soit un écart de 14,83% en faveur du contrat de partenariat.**

Observation de la MAPPP: Les chiffres TTC, certes pertinents dès lors qu'il s'agit d'apprécier la charge financière réelle pesant sur la collectivité, auraient dû être accompagnés d'une présentation HT, conformément à la lettre de l'ordonnance du 17 juin 2004 modifiée. Cependant cette omission n'altère pas la comparaison, qui s'avère suffisante en faveur du schéma CP en montage financement de projet, et très importante en faveur du schéma CP en montage crédit bail. Il convient de rappeler à ce stade que la non prise en compte du décalage de mise en service en faveur du schéma CP (15 mois) après prise en compte des risques influe en défaveur de celui-ci pour le calcul de la VAN, ce qui va dans le sens d'un renforcement de l'écart obtenu.

IV.4 Tests de basculement

Des tests de sensibilité de la VAN avec risques ont été effectués sur les paramètres suivants :

- Coûts de construction :
 - Le schéma CP résiste à une augmentation des coûts de construction de 6 % en montage financement de projet, et de 21 % en montage crédit-bail ;
- Coûts de maintenance et d'exploitation (GER inclus) :
 - Le schéma CP résiste à une augmentation des coûts de maintenance et d'exploitation de 10 % en montage financement de projet, et de 33 % en montage crédit-bail ;

- Augmentation des marges bancaires :
 - Le schéma CP s'avère robuste : il résiste à une augmentation de la marge sur la dette Dailly de 110 points de base en montage financement de projet, et à une augmentation de la marge sur la dette long terme de 280 points de base en montage crédit-bail.

Observation de la MAPPP : Ces tests démontrent de façon satisfaisante la robustesse du schéma CP, et illustrent l'intérêt particulier du montage en crédit-bail

V. Synthèse de l'avis

La pertinence juridique du recours au contrat de partenariat est établie au titre de la complexité à la fois juridique, technique et financière du projet. Le critère dit « du bilan » est également retenu par le rapport, sa pertinence étant établie pour l'essentiel dans la partie « analyse comparative en termes de coût global et de performance » de celui-ci.

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

Le recours au contrat de partenariat a fait l'objet de deux simulations en matière de financement, l'une en « financement de projet » l'autre en crédit-bail, plus avantageuse sur le plan financier mais sans doute moins robuste en matière de transfert de risques.

L'analyse montre que le contrat de partenariat est 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 que cet avantage est robuste.

En effet l'analyse comparative en termes de VAN fait apparaître un écart conséquent (4 % en « financement de projet » et 15 % en crédit-bail) en faveur du schéma contrat de partenariat après prise en compte des subventions attendues et intégration de la valorisation des risques.

Des tests de robustesse relatifs à certains paramètres (coûts de construction, coûts d'exploitation maintenance, marges bancaires) confirment cette appréciation.

En outre, la prise en compte de critères qualitatifs principalement en matière de développement durable renforce l'intérêt du contrat de partenariat.

Des recettes annexes, non intégrées à ce stade dans l'évaluation comparative, pourraient améliorer le schéma économique d'ensemble.

La Mission d'Appui :

- préconise de s'assurer avant le dialogue compétitif du caractère irrévocable des subventions, afin que les offres des partenaires privés puissent les prendre en considération, et de veiller à ce que le calendrier de versement soit conforme à celui pris en compte dans l'évaluation préalable ;

- 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, les conditions juridiques étant remplies pour recourir au contrat de partenariat sur le fondement de la complexité comme sur le fondement du bilan coûts-avantages, et l'analyse comparative ayant montré que la Ville de Nogent-sur-Seine peut évaluer avec suffisamment de précision les avantages qu'elle peut en retirer, la Mission d'Appui à la Réalisation des Contrats de Partenariat émet un avis favorable au choix du contrat de partenariat pour la restructuration du musée Dubois-Boucher et de ses équipements.

A Paris, le 23 décembre 2009,

Le Président de la Mission d'Appui



Noël de Saint Pulgent