

Mission d'Appui aux Partenariats Public-Privé

Paris, le 24 mars 2010

Avis n°2010-04 sur le projet de construction, d'exploitation et de maintenance d'un centre aquatique municipal pour la ville de Commentry

Préambule : cet avis est rendu en application des dispositions de l'article L1414-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), modifié par la loi du 28 juillet 2008, et au vu des seules exigences fixées par cet article.

I. Objet

La ville de Commentry (la « Ville ») envisage de passer un contrat de partenariat pour la réalisation et la maintenance d'un centre aquatique municipal. A cette réalisation s'ajoute :

- une réhabilitation éventuelle du bâtiment abritant la piscine actuelle en vue d'un usage à définir ;
- la mise en place d'un réseau de chaleur pour la Ville dont la contribution pour le centre aquatique est de 15% du volume de fluide total.

Si la réhabilitation est intégrée au contrat de partenariat (à discuter lors du dialogue compétitif), le réseau de chaleur est un chantier distinct de celui du centre aquatique qui sera, après réflexion, traité par un contrat distinct du contrat de partenariat en question dans le présent document. Il existe cependant de fortes interconnexions entre ces deux projets en termes de planning de réalisation (le réseau de chaleur doit être opérationnel pour permettre l'exploitation de la piscine).

II. Analyse juridique

a) *Rappel préliminaire*

L'article 14 de l'ordonnance n°2004-559 du 17 juin 2004 a créé dans le CGCT un chapitre IV intitulé «*Les contrats de partenariat*» comportant un article L 1414-2 ainsi rédigé, après qu'il ait été modifié 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 ».

b) *Critère de l'urgence*

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

c) *Critère de complexité*

Il apparaît que la Ville n'est pas en mesure :

- de définir les moyens techniques pour réaliser son projet ;
- d'établir le montage juridique et financier idoine assurant l'exécution de cet ouvrage dans les meilleures conditions ;

ce qui permet de développer les divers facteurs de complexité suivants :

La complexité technique

La complexité technique du projet trouve sa justification autant dans la nature du projet que dans la faible disponibilité des compétences techniques de la Ville du fait de sa taille modeste. D'une part, les établissements de baignade doivent répondre aux contraintes imposées par une réglementation stricte et en constante évolution impactant à la fois la conception du bâtiment et les activités de maintenance (contraintes sanitaires, confort acoustique,...). D'autre part la coordination entre différents chantiers (synchronisation avec la livraison du réseau de chaleur, réhabilitation du bâtiment abritant la piscine actuelle en minimisant l'interruption de l'offre d'une activité aquatique de la Ville) concourt pour sa part à un certain niveau de complexité

En conclusion, la Ville de Commeny ne s'estime pas en mesure de déterminer seule, sans dialogue avec les acteurs du marché, les moyens techniques les mieux adaptés pour conduire ce projet dans les meilleures conditions économiques.

Remarques de la MAPP: Un bilan compétences et emplois de la Ville dans l'évaluation préalable en regard des enjeux et objectifs fixés dans son projet aurait permis de renforcer significativement l'argumentaire sur la complexité.

La complexité financière

La complexité financière du projet repose sur le choix de la Ville de permettre au titulaire du contrat de réaliser des recettes complémentaires, venant pour partie en déduction du loyer que devra payer la Ville, au titre de l'exploitation du complexe aquatique et de la valorisation, dans le cadre de l'opération, de son domaine public (hôtellerie, restauration ou de toute autre proposition d'intérêt général).

En effet, le fait que le titulaire du contrat de partenariat puisse générer des recettes complémentaires et que la Ville 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.

Les arguments précédents étant jugés suffisamment pertinents par la Ville, celle-ci n'a pas jugé nécessaire d'invoquer le troisième critère, à savoir le bilan économique, qui s'avère positif, comme le démontrera l'évaluation préalable.

Ainsi, le projet soumis à la MAPP paraît-il bien présenter le caractère de complexité tel que l'exige l'article L1414-2 du CGCT portant sur les contrats de partenariat, et la procédure d'appel à concurrence qui en découle est le dialogue compétitif (article L1414-5 du CGCT).

III. Analyse comparative

a) Schémas envisageables

La Ville a procédé, dans l'évaluation préalable, à l'analyse de différents schémas contractuels. Elle a logiquement écarté mais sans vraiment le justifier les schémas de concession, BEA et le marché de conception-réalisation.

Remarques de la MAPPP : il eût été préférable de trouver dans l'évaluation préalable les quelques arguments permettant de disqualifier à juste titre ces schémas (risque de fréquentation important nécessitant un subventionnement trop élevé, potentialité de recettes complémentaires, absence d'une forte composante technologique justifiant l'approche conception-réalisation...).

La Ville a donc focalisé son analyse sur les deux schémas suivants :

- **Schéma MOP associé à un contrat d'exploitation maintenance en marchés publics**

La réalisation en marchés publics associe 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, 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 partenariat :

- un ou plusieurs marchés de conception et réalisation ;
- le régisseur assure pour le compte de la Ville :
 - la mise à disposition de personnels;
 - l'encaissement des recettes ;
 - l'entretien de base
- le financement est entièrement à la charge de la collectivité qui doit verser une subvention d'équilibre à la régie;
- la Ville assume tous les risques.

- **Le contrat de partenariat.**

La réalisation en contrat de partenariat permet de confier à un partenaire privé une « mission globale » portant sur la conception, la réalisation, l'entretien, la maintenance, et le financement de l'ouvrage, dit « schéma CP ». Le partenaire privé est également en charge de la valorisation des terrains et autres recettes annexes.

- 1 seul contrat, 1 seule procédure de publicité et de mise en concurrence ;
- mise en place d'indicateurs de performances ;
- investissements initiaux à la charge du titulaire du contrat ;

- paiement par la Ville sous forme de loyers ;
- cohérence technique renforcée ;
- dialogue compétitif dans la procédure de passation du contrat ;
- maîtrise tarifaire du service public.

Il est à noter que, dans le cas présent, l'exploitation du centre nautique et la maintenance de premier niveau restent sous l'initiative de la Ville même en schéma CP.

Remarques de la MAPPP : La MAPPP valide le choix de ces deux schémas comme couvrant le champ des montages pertinents.

b) Durée du contrat de partenariat

La durée du contrat de partenariat est fixée à **20** ans à partir de la date de signature dont **18** mois de travaux en CP.

Remarques de la MAPPP : Cette durée est considérée comme conforme à celle communément rencontrée dans ce type de projet.

c) Délais de réalisation

Dans le tableau récapitulatif suivant, des différentiels apparaissent entre les deux schémas. Au niveau « procédure », le schéma de référence est handicapé par la succession des marchés même si le marché « entretien – maintenance » est réalisé en temps masqué.

Remarques de la MAPPP : En contrat de partenariat, un dialogue compétitif d'une durée de 3 mois peut sembler très optimiste et même irréaliste en regard des délais habituels (plutôt 6 à 12 mois). Quant à la durée des travaux, la meilleure maîtrise de la coordination de l'ensemble des acteurs impliqués dans la construction et l'intérêt économique pour le cocontractant à mettre le centre nautique à disposition ont été pris en considération dans le schéma CP (gain de 6 mois). Sur ce point, rappelons que le cocontractant, dans le cadre du CP, est a priori très motivé par une livraison rapide de l'ouvrage puisque celle-ci déclenche le paiement des premiers loyers. Cependant, il aurait été pertinent que ces gains de délai soient plus détaillés dans l'évaluation, ce qui n'est pas le cas.

Etapes	MOP				CP
	Marché de conception	Concours MOE (mois suppl)	Marchés de construction	Marchés d'entretien - maintenance	
	mois	mois	mois	mois	
Lancement procédure	1		1	1	1
Programme fonctionnel / CdC	2		2	2	2.0
Remises des offres	1.5		1.5	1.5	1.2
Examen candidatures	0.3		0.3	0.3	0.3
Dialogue compétitif					3
Remise des offres		1			1
Analyse des offres	1	1	1	1	1
Dialogue jury		1			
Négociation		1			
Délibération	0.5		0.5	0.5	0.5
Signature contrat	0.3		0.3	0.3	0.3
Total procédure	6.3	4	6.6	6.6	10.3
Total sans concours	12.9				10.3
concours	16.9				
Durée travaux	24.0				18.0
Durée total avant MES sans concours	36.9				28.3
Durée total avant MES avec concours	40.9				

Source: Ville de Commentry

Globalement le gain en délai sur l'ensemble de l'opération (sans concours) est d'un peu plus de **8 mois**. La Ville a, conformément aux recommandations de la MAPPP, effectué un calage de la mise en service du CP sur celle de la MOP de façon à ne pas pénaliser indûment le schéma CP dans la comparaison des « valeurs actuelles nettes » (VAN) des coûts des deux schémas..

i) Périmètre de la comparaison

Le périmètre considéré dans l'évaluation est la construction et la maintenance du centre aquatique. La valorisation du foncier et la réhabilitation des locaux abritant l'ancienne piscine n'ont pas été intégrés dans la simulation. Comme précisé en introduction, le réseau de chaleur est traité parallèlement à ce projet (probablement en DSP).

IV. Coûts

i. Remarque préliminaire

Remarques de la MAPPP : La Mission d'appui n'est pas en mesure de juger de la pertinence des coûts de construction et d'exploitation-maintenance du projet en valeur absolue en regard de ceux qui seraient proposés par les candidats en fonction de leur niveau de compréhension des exigences de la Ville

ii. Coûts de conception et de réalisation

Les différences entre les deux schémas s'expliquent uniquement par les honoraires de maîtrise d'œuvre (pouvoir de négociation plus important en CP).

- En CP, coût de maîtrise d'œuvre (MOE) à 8% des coûts de construction
- En MOP, coût MOE à 13% des coûts de construction

M€ HT courant 2009	MOP (1)	CP (2)	Δ (2)-(1)	% ((2)-(1))/(1)
Bâtiment	4,60	4,60	0	0%
Aménagements extérieurs	0,29	0,29	0,00	0%
Mobiliers	0,33	0,33	0,00	0%
Honoraires divers	0,80	0,54	-0,26	-33%
Frais MOA	0,13	0,13	0,00	-3%
Coûts de construction	6,15	5,88	-0,27	-4%
Coûts de gestion du projet	0,22	0,18	-0,05	-20%
Subventions	-2,46	-2,36	0,10	-4%
Total	3,91	3,70	-0,21	-5%

Source: Ville de Commeny

a) *Honoraires divers*

Ces frais intègrent entre autres les coûts de MOE et le contrôle technique.

b) *Frais de maîtrise d'ouvrage (MOA)*

Ces frais intègrent en MOP comme en CP:

- les sondages, les relevés topographiques (30 k€);
- les assurances (104 k€).

c) Coûts de gestion du projet

Ces frais intègrent :

k€ 2009 HT	MOP	CP
Programmation	45	20
AMO	45	70
Communication	20	10
Indemnités	60	60
Suivi contrat	50	15

Source: Ville de Commentry

d) Impôts, taxes, assurances et garantie

La suppression de nombreuses distorsions fiscales intervenue dans la loi du 28 juillet 2008 tend à réduire très significativement voire à faire disparaître pour l'essentiel les écarts de coûts entre les deux schémas pour le poste « Impôts et taxes ».

e) Subventions

Une subvention de 40% du coût d'investissement a été retenue pour chacun des schémas.

Remarques de la MAPPP : La tentation d'anticiper le paiement de la construction pour diminuer les coûts financiers en CP est certes forte. La MAPPP souligne toutefois que le principe du CP est de mettre en risque le cocontractant sur la durée du contrat et non seulement sur la phase de construction comme cela pourrait être le cas ici. Si la Ville procède ainsi, il est important que cet avantage offert au cocontractant soit compensé par des mesures réciproques à définir lors du dialogue compétitif. Par ailleurs la Ville aurait pu préciser dans l'évaluation l'origine de cette subvention. Il s'agit probablement du FNS (Fonds national du Sport) mais sans doute des contributions de l'ADEME et du Conseil général sont-elles attendues.

iii. Coûts « entretien -maintenance »

Ces coûts ne comprennent pas l'entretien - maintenance de premier niveau pris en charge par la Ville, quel que soit le schéma.

Coûts annuels en k€ HT courants 2009	Schéma MOP (1)	Schéma CP (2)	Δ (2-1) k€	Δ (2-1) %
Entretien et maintenance 2 ^e niveau	252,70	227,20	- 25,50	-10%
- dont eau et assainissement	42,00	37,00	- 5,00	-12%
- dont énergie	100,00	90,00	- 10,00	-10%
Provisions GER	96,50	86,85	- 9,65	-10%
Total	491,20	441,05	- 50,15	-10%
Recettes complémentaires	-	10,00	10,00	
Bilan entretien-maintenance	491,20	431,05	- 60,15	-12%

Source: Ville de Commeny

Des différences significatives apparaissent ; elles jouent globalement en faveur du schéma CP. Les recettes complémentaires ont été valorisées sur la base de la mise en place d'un service de restauration et d'implantation d'équipements aqua-ludiques ou de détente...

Remarques de la MAPPP : D'autres marges d'amélioration en faveur du CP restent à discuter lors du dialogue compétitif. La consommation d'énergie pourrait être optimisée en mettant en place des dispositifs et des procédures adaptés. De la même façon, les recettes complémentaires pourraient être augmentées en proposant des services à valeur ajoutée.

V. Aspects financiers

i. Données sur le financement

L'hypothèse retenue est celle d'une société dédiée (SPV) reposant sur un financement corporate :

- soit cette société serait majoritairement détenue par un organisme bancaire qui assurerait, outre le rôle de sponsor, celui de prêteur,
- soit elle serait détenue par un industriel assurant son financement en corporate mais le structurant comme un financement de projet afin de pouvoir à tout moment opter pour un financement externalisé.

Ces deux solutions se rencontrent souvent sur les projets de tailles petites à moyennes.

Remarques de la MAPP : La MAPP reste quelque peu perplexe quant à la constitution d'une SPV pour un projet dont le coût de construction avoisine 6M€ (hors subvention). Une telle structure, présente un certain coût, coût qui n'apparaît pas dans la simulation financière, par rapport au montage corporate financé directement sur le bilan du sponsor industriel. Par ailleurs, ce mode de financement « corporate » suppose que l'ensemble des compétences techniques et opérationnelles soient disponibles en interne chez le sponsor qui en assure le financement. Or s'agissant d'une piscine – une ligne de métier nouvelle et complexe – cette situation apparaît peu courante chez les sponsors industriels, et a fortiori très improbable pour un sponsor financier du type banque.

Il a été supposé qu'en loi MOP le financement serait intégralement réalisé par emprunt. Pour le schéma CP, l'investissement sera financé de la façon suivante :

- 80% par de la dette Dailly (dette liée à la cession de créance acceptée)
- 15% par de la dette projet
- 5% par des fonds propres

Les taux liés au mode de financement de chaque schéma sont :

- En maîtrise d'ouvrage publique: **5%** correspondant au taux d'emprunt (et d'actualisation) utilisé.
- En contrat de partenariat :
 - Taux de la dette projet : 5,5%
 - Taux de la dette Dailly acceptée: 5%
 - Taux de rentabilité attendu des fonds propres : 8% après IS

Taux	Dettes collectivité/dettes cédées acceptées	Dettes privées en risque projet
Euribor 3 mois	3.5 %	3.5 %
Marges bancaires	1.25 %	1.75 %
Marge de swap	0.25 %	0.25 %
Total	5%	5.5 %

La maturité des emprunts est de 18 ans.

Ces taux ont été estimés sur la base des conditions actuelles de marché, dans un contexte de forte turbulence et de crise de liquidité.

Les « spreads » ont été évalués sur la base d'un retour à des conditions « quasi normales » de marché et de liquidité.

Les taux d'inflation pris en compte dans l'évaluation sont les suivants :

Indices retenus	
Fournitures et services divers	2,0%
Construction	3,0%
Salaires	2,0%
Energie	4,0%

ii. TVA

La décomposition des coûts prévisionnels figurant dans l'analyse comparative est exprimée hors taxes. La Ville a considéré que les frais financiers sur la TVA payée en MOP contrebalançaient l'impact de la TVA payée sur les frais financiers en CP.

Remarques de la MAPP : Sachant que les piscines sont éligibles au FCTVA, ce qui n'est généralement pas le cas des recettes complémentaires, il aurait été intéressant de raisonner en coût TTC dans la simulation afin de tenir compte 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

iii. Les bilans financiers

Avant valorisation des risques

M€ HT sans risques	MOP	CP (2)	(2)-(1)	((2)-(1))/(1)
			En M€	%
VAN des coûts	14.30	13.60	- 0.70	-4.9%

Source : Ville de Commentry

Le schéma CP est plus avantageux. La performance en entretien – maintenance permet de compenser favorablement les surcoûts financiers avant même la prise en compte des risques.

Après allocation des risques

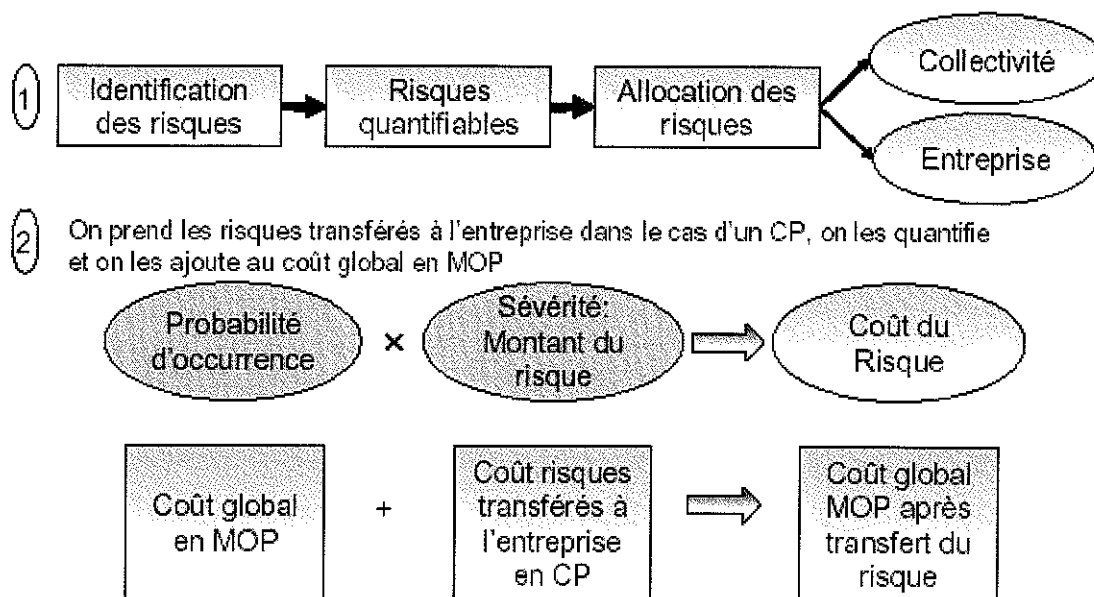
La prise en compte des risques est effectuée par une approche qualitative et par une méthode quantitative.

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 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.

Approche quantitative

La méthode est décrite par le schéma suivant :



Les probabilités d'occurrence et les sévérités propres aux risques identifiés dans chaque phase du projet sont définies à dire d'expert :

Type de risque	Impact MOP (k€)
Conception	148
Financement	192
Construction	1 173
Entretien-maintenance	1 008
Risques contrat	30
	2 550

Source: Ville de Commeny

Présentation des résultats

Le choix des risques et les hypothèses retenues conduisent à confirmer l'avantage du schéma CP par rapport au schéma MOP (écart de près de 20%).

M€ HT avec risques	MOP + régie (1)	CP (2)	(2)-(1)	(2)-(1)
			En M€	%
VAN des coûts sans risques	14.30	13.60	- 0.70	-4.9%
Impact de la valorisation des risques par rapport au schéma CP	2.55	0.00	- 2.55	
VAN des coûts avec risques	16.85	13.60	-3.25	-19.3%

Source : Ville de Commeny

Remarques de la MAPPP : l'impact du risque est significatif. Cependant, l'analyse aurait été complète si des tests de sensibilité avaient été inclus dans l'évaluation préalable, ce qui n'est malheureusement pas le cas. Il aurait été en effet pertinent de soumettre le modèle à certaines dérives de coûts (construction, maintenance, financier) afin de consolider les présentes conclusions et la robustesse de l'avantage du CP, en examinant les conditions qui pourraient amener le schéma MOP à être plus intéressant.

VI. Synthèse de l'avis

La pertinence juridique du recours au contrat de partenariat est établie au titre de la complexité du projet, la Ville n'ayant pas souhaité invoquer l'urgence ou le bilan coûts/avantages.

L'analyse comparative a été menée globalement de façon appropriée, avec les seuls schémas alternatifs pertinents pour la réalisation du projet.

Cette analyse montre que sur la base d'hypothèses prudentes, voire conservatrices, le schéma « contrat de partenariat » est préférable au schéma « MOP » en termes de coût global actualisé avant comme après prise en compte de l'incidence monétaire des risques.

Lors du dialogue compétitif devront être examinés :

- les aspects fiscaux au sens large (TVA, impôts locaux, taxe professionnelle....) ;
- l'adéquation entre la structure de financement et le montant de d'investissement ;
- l'identification et la réalisation des recettes complémentaires permettant de réduire le montant du loyer payé par la Ville au partenaire privé ;

- les indicateurs de performance permettant une optimisation en termes de coût de fonctionnement ;

La Mission d'appui conseille également à la Ville de surveiller l'évolution de l'écart de taux entre financement privé et public pour s'assurer, avant la conclusion du contrat de partenariat, que le recours à cette formule contractuelle reste financièrement intéressant.

Sous réserve des quelques observations formulées ci-dessus, les conditions juridiques étant remplies pour recourir au contrat de partenariat, et l'analyse comparative ayant montré que la collectivité peut évaluer avec suffisamment de précision les avantages qu'elle peut en retirer et identifier les facteurs clés de succès d'un tel contrat, la Mission d'Appui à la Réalisation des Contrats de Partenariat émet un avis favorable au choix du contrat de partenariat pour réaliser la construction et l'exploitation d'un centre nautique dans la Ville de Commentry.

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



Noël de Saint Pulgent