

Paris, le 4 août 2010

**Avis n°2010-16 concernant la construction et
l'exploitation d'une grande salle multi-usages
pour la Communauté Urbaine de Dunkerque**

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

I - Objet

L'agglomération dunkerquoise abrite de nombreux clubs sportifs de haut niveau parmi lesquels se distinguent le Basket Club Maritime Gravelines-Dunkerque (BCM) et le Dunkerque Handball Grand Littoral (USDK). Cependant, ces clubs officient dans des équipements inadaptés (salle Dewerdts et le Sportica) pour accueillir des manifestations sportives importantes.

Aussi, la CUD a-t-elle confié à un cabinet spécialisé une étude de préfaisabilité d'un équipement permettant d'accueillir les manifestations sportives importantes dans les meilleures conditions. Les conclusions de cette étude font notamment apparaître la nécessité pour la CUD de disposer :

- d'une salle d'environ 10 000 places adaptée aux normes nationales et européennes les plus élevées pour les sports des clubs leaders de l'agglomération (basket, handball, volley) ;
- pouvant également accueillir d'autres sports, tels que le tennis, le judo et la gymnastique, et d'autres événements, hors jours de matches, tels que des concerts internationaux ou d'autres manifestations ;
- et dont le coût de construction serait compris entre 4 000 et 5000 € HT par siège, soit un coût total compris entre 40 et 50 M€ HT.

Lors de sa séance du 2 juillet 2009, le Conseil de la CUD a approuvé le principe de la réalisation d'une grande salle multi-usages d'une capacité de 10 000 places et a confié au Président de la CUD le soin de faire réaliser les études nécessaires.

La CUD souhaitant inscrire ce projet dans une dynamique d'aménagement de son territoire, l'implantation de l'équipement s'est portée sur le site Noort-Gracht, ce dernier offrant aux différentes parties le meilleur équilibre quant au foncier nécessaire, aux accès et aux modifications des documents d'urbanisme.

Pour ce faire, la CUD souhaite s'appuyer sur un partenaire privé qui sera chargé de réaliser, d'entretenir et d'exploiter l'équipement dans le cadre d'un contrat de partenariat.

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 ».

Le critère de l'urgence n'a pas été retenu par la CUD pour établir l'éligibilité du projet au contrat de partenariat. Quant au critère du bilan « coûts-inconvénients », la CUD fait implicitement observer, au regard des résultats de l'analyse comparative montrant que le contrat de partenariat est plus avantageux que d'autres outils de la commande publique, que ce projet pourrait également être éligible au contrat de partenariat au titre de ce dernier critère.

La CUD 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.

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 ».

La complexité du projet de la CUD est de nature technique, juridique et économique-financière.

II.1 - La complexité technique

La complexité technique tient à la difficulté pour la CUD de définir, seule et à l'avance, les moyens techniques pouvant répondre à ses besoins. Elle s'entend donc au regard de la difficulté pour la CUD de choisir parmi plusieurs solutions possibles celle qui est la plus à même de répondre de manière optimale à ses besoins. Ainsi, il ne s'agit pas de l'impossibilité objective pour la CUD de déterminer les spécifications techniques souhaitées mais davantage de déterminer la solution optimale au plan technico-économique.

La complexité technique réside, d'une part, dans l'aspect multifonctionnel de l'équipement et, d'autre part, dans la recherche de la performance environnementale.

II.1.1 - Le caractère multifonctionnel de l'équipement

Le caractère multifonctionnel nécessite la recherche de solutions techniques permettant à l'équipement d'accueillir, dans de brefs délais, des événements sportifs de nature différente et susceptibles de nécessiter des configurations et des sols différents, ainsi que des événements à caractère spectaculaire sollicitant des caractéristiques techniques encore différentes.

La complexité technique tient également au respect des normes évolutives émises par les ligues professionnelles et la détermination des techniques afférentes.

Par ailleurs, la dimension « exploitation » de l'équipement constituant le volet primordial du projet, la cohérence entre les phases de conception et de réalisation est plus difficile à établir et cela d'autant plus que les deux clubs « résidents » (l'USDK et le BCM) participeront à la réflexion.

II.1.2 - La recherche de la performance environnementale

La CUD souhaite que le projet soit également performant en matière environnementale ce qui conduit à rechercher tout au long du processus de conception-réalisation-exploitation les solutions nécessaires pour réduire la pollution sonore (choix des matériaux limitant l'effet de résonance par exemple), la consommation d'énergie (installation de panneaux photovoltaïques sur le toit de l'équipement, dispositif de régulation de la ventilation et du chauffage, lampes à faible consommation,...), la consommation en eau ou encore la production de déchets (recyclages,...).

En outre, un suivi important est nécessaire à toutes les étapes du projet (conception, réalisation et exploitation) afin de s'assurer que les performances attendues peuvent être atteintes, de contrôler les performances effectivement réalisées et d'y associer un système de pénalisation ou de bonification en fonction des résultats constatés.

II.2 - La complexité juridique

La complexité juridique réside dans la difficulté de procéder à une répartition optimale des risques permettant de transférer au partenaire privé les risques pesant sur un projet dont les performances technico-économiques sont difficiles à établir. En effet, l'incertitude en termes de délais, de coûts et de performances est trop importante pour ne pas donner lieu à une réflexion approfondie qui ne peut pas être menée en maîtrise d'ouvrage publique, pas plus qu'en délégation de service public.

La complexité juridique tient également à la présence parmi les acteurs des deux clubs « résidents » (l'USDK et le BCM), créant ainsi des interfaces qu'il conviendra de régler par la passation de conventions notamment tripartites (CUD/clubs/partenaire privé).

II.3 - La complexité économique et financière

La complexité économique et financière du projet repose sur le choix de la CUD de permettre au titulaire du contrat de réaliser des recettes de valorisation, venant pour partie en déduction du loyer qu'il devra payer, au titre de la vente d'électricité d'origine photovoltaïque, des locations « hors jour de match » et de la restauration.

La Mission d'appui considère que c'est à juste titre que la CUD 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 caractéristiques du projet ;

- l'optimisation des recettes de valorisation identifiées et la possibilité au partenaire privé de réaliser d'autres recettes de valorisation.

Une discussion avec des professionnels dans le cadre d'un dialogue compétitif permettrait d'affiner les études qui ont été effectuées, de définir la meilleure solution technico-économique pour réaliser le projet et de préciser le montant des recettes de valorisation et les modalités de leur partage entre la CUD et le partenaire privé.

Le projet tel qu'il est présenté paraît bien présenter un caractère de complexité tel que le formule 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 éventuellement passé, comme le souhaite d'ailleurs la CUD, à l'issue d'un dialogue compétitif tel que défini à l'article 7 de l'ordonnance du 17 juin 2004.

La Mission d'appui fait observer que le projet pourrait également être éligible au contrat de partenariat, au regard des résultats de l'analyse comparative effectuée, au titre du critère dit du bilan « coûts-inconvénients », comme le fait d'ailleurs implicitement observer la CUD.

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), trois schémas ont été retenus pour réaliser le projet :

- une réalisation en marchés publics associant un ou plusieurs marchés de maîtrise d'œuvre (conception), un ou plusieurs marchés de travaux (construction), l'entretien, la maintenance et l'exploitation étant réalisés par affermage, dit « schéma MOP + AFF » (maîtrise d'ouvrage publique + affermage) qui est le schéma de référence, c'est-à-dire le schéma qui aurait été retenu en l'absence des deux schémas alternatifs suivants ;
- une réalisation en concession (délégation de service public) confiant à un concessionnaire, la conception, la réalisation, l'entretien, la maintenance, l'exploitation et le financement des ouvrages, dit « schéma DSP » ;
- 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 et le financement de l'ouvrage, dit « schéma CP » ;

sachant que dans les trois schémas l'exploitation de l'ensemble des activités dont l'équipement sera le siège relèvera du délégataire ou du partenaire privé à l'exclusion des événements sportifs qui relèveront des clubs « résidents ».

La Mission d'appui valide le choix de ces trois schémas pour l'analyse comparative.

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 28 ans à la date de signature du contrat (novembre 2011) dont 18 mois de travaux. Une même durée a été retenue conventionnellement pour les schémas « MOP + AFF » et « DSP ».

Cette durée semble adaptée au projet. La durée du contrat pourra être laissée ouverte dans l'AAPC et discutée lors du dialogue compétitif.

III.2.2 - Délais de réalisation

Les délais estimés des études, des procédures administratives et des travaux correspondent à un déroulement sans aléas majeurs et contraintes particulières.

L'ouvrage est mis en service en avril 2014 dans le « schéma MOP+AFF » en octobre 2013 dans le « schéma CP » et en août 2013 dans le « schéma DSP », soit un gain de 6 mois pour le « schéma CP » par rapport au « schéma MOP+AFF » et un gain de 2 mois du « schéma DSP » par rapport au « schéma CP », sachant que la durée des travaux a été supposée identique dans les trois schémas (18 mois), alors que le transfert de la maîtrise d'ouvrage dans les schémas « CP » et « DSP » devrait permettre de réaliser les travaux dans des délais plus courts que dans le « schéma MOP+AFF ».

Dans le « schéma MOP+AFF » la passation du marché d'affermage a été supposée réalisée en parallèle de la réalisation des travaux.

Calendrier

Etapes	Schéma « MOP + AFF »	Schéma « CP »	Schéma « DSP »
Date de lancement de l'opération (choix de la procédure)	01/07/2010	01/07/2010	01/07/2010
Préparation des documents de publicité (AAPC, DCE,...)	3 mois	3 mois	3 mois
Date de publication du marché (AAPC)	01/10/2010	01/10/2010	01/10/2010
Analyse et attribution du marché de maîtrise d'œuvre (y compris les délais administratifs) OU dialogue compétitif OU marché de concession	5 mois	12 mois	10 mois
Passation du marché de travaux (maîtrise d'ouvrage publique)	9 mois	-	-
Analyse et attribution des documents relatif aux marchés de travaux / services / financement	1 mois	1 mois	1 mois
Date d'attribution du marché de maîtrise d'œuvre et travaux OU signature du contrat (CP ou DSP)	01/01/2012	01/11/2011	01/09/2011
Finalisation des APD / PRO / EXE OU réalisation des études (CP ou DSP)	4 mois	1 mois	1 mois
Instruction et recours	3 mois	3 mois	3 mois
Date de fin de la phase amont	01/08/2012	01/03/2012	01/01/2012
Durée totale de la phase amont	25 mois	20 Mois	18 mois
Délais avant démarrage des travaux	1 mois	0 mois	0 mois
Date de début des travaux	01/09/2012	01/03/2012	01/01/2012
Durée des travaux	18 mois	18 mois	18 mois
Durée des opérations de mise à disposition	1 mois	1 mois	1 mois
Date de mise en service	01/04/2014	01/10/2013	01/08/2013
Durée d'exploitation		26 ans et 1 mois	26 ans et 1 mois
Date de fin du contrat		31/10/2039	31/08/2039

Source : CUD et MAPPP

La procédure associée au « schéma MOP+AFF » 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.

Dans le « schéma CP », la procédure de passation s'étend sur 13 mois y compris la durée nécessaire à la finalisation du contrat.

La Mission d'appui estime que si les délais ne semblent pas contraints dans le « schéma CP », la CUD devra toutefois veiller à mettre en œuvre une gestion rigoureuse et une organisation adaptée.

III.2.3 - Fiscalité / TVA

Les activités concernées étant assujetties à la TVA, la récupération de la TVA grevant ces activités s'effectue par les voies fiscales normales.

III.2.4 - Coûts d'investissement

Le coût d'investissement du « schéma CP » (56,7 M€ HT) est moindre de 0,4% par rapport à celui du « schéma MOP+AFF » (56,9 M€ HT) et cela malgré un coût de construction

supérieur de 5% (voir explication *infra*). Le coût d'investissement du « schéma DSP » est quant à lui inférieur de 0,8% à celui de « schéma MOP+AFF ».

Coûts d'investissement (en K€ HT avril 2010)

Postes de coûts	Schéma « MOP+AFF » (1)	Schéma « CP » (2)	Schéma « DSP » (3)	(2) - (1)	(3) - (1)
Grande salle multi-usages	44 476	46 817	46 817	5%	5%
1 - Total travaux et équipements	44 476	46 817	46 817	5%	5%
MOE* y compris les coûts d'ordonnancement, de pilotage et de coordination de chantier (OPC), les honoraires d'architectes et des bureaux d'études techniques	6 671	4 682	4 682	-30%	-30%
Contrôle technique*	1 334	1 405	1 405	5%	5%
Coordination SSI* (coordination des systèmes de sécurité incendie) et SPS*(coordination sécurité et protection de la santé)	267	281	281	5%	5%
2 - Total honoraires de conception	8 273	6 367	6 367	-23%	-23%
Assistance (juridique, financière, technique)	125	200	125	60%	0%
Indemnisation des candidats	267	281	0	5%	-100%
3 - Total coûts de gestion du projet	392	481	125	23%	-68%
Assurances**	1 002	851	851	-15%	-15%
Marge d'incertitude, imprévus, aléas**	2 637	1 064	1 064	-60%	-60%
MOA privée**	0	1 064	1 064	-	-
Frais de conseil et de montage**	0	30	30	-	-
Taxes	133	0	140	-100%	5%
4 - Total coûts annexes	3 773	3 008	3 149	-20%	-16%
Total 2+3+4	12 438	9 856	9 641	-21%	-22%
Total investissements HT (valeur 01/4/2010) 1 à 5	56 914	56 673	56 458	0%	-1%
Subventions	-13 343	-14 045	-14 045	5%	5%
Total investissements HT subventions déduites (valeur 01/4/2010)	43 571	42 628	42 413	-2%	-3%

* Assiette = Travaux HT ; ** Assiette = Travaux HT + Honoraires de conception

Source : CUD et MAPP

III.2.4.1 - Coûts des travaux et des équipements

Le coût des travaux et des équipements, identique au départ dans les trois schémas (44,5 M€ HT) ne résulte pas d'une estimation par construction mais du coût médian à la place (environ 4 500 € HT valeur mai 2009 hors maîtrise d'œuvre) observé sur plus d'une vingtaine d'équipements similaires parmi les plus récents réalisés en Europe Occidentale, les coûts variant entre 1 500 € HT et 8 000 € HT la place. Le choix du coût médian repose sur un positionnement de marché correspondant à l'environnement et aux attentes de la CUD, sachant pour un ensemble de prestations identiques sur un plan strictement fonctionnel, le coût des travaux peut sensiblement varier en fonction de la qualité des équipements (habillage des loges VIP, choix de matériaux, ...).

Dans les schémas « CP » et « DSP », le titulaire du contrat et le concessionnaire étant en charge à la fois de la conception et de la réalisation de l'ouvrage, ainsi que des prestations d'entretien, de maintenance et de renouvellement, il lui est donc loisible d'opter en faveur de matériaux et d'équipements de qualité et de durabilité élevées souvent plus coûteux, ceci pour obtenir des économies sur les postes d'entretien, de maintenance et de renouvellement et pour mettre en œuvre une recherche d'optimum technico-économique. C'est la raison pour laquelle il a été retenu dans ces deux schémas une hypothèse de majoration du coût des travaux et des

équipements de 5% par rapport aux coûts correspondants au « schéma MOP+AFF » dont l'efficacité est moindre en raison du fait qu'il suppose la passation de différents marchés successifs durant la période d'exploitation de l'équipement.

Dans les trois schémas est retenue une provision pour incertitude, imprévus et aléas, appliquée au coût des travaux et des honoraires de conception, d'un montant estimé à 5% dans le « schéma MOP+AFF » et à 2% dans les schémas « CP » et « DSP ».

Les dépenses de construction sont supposées évoluer dans le temps au taux annuel de 3,5% dans les trois schémas.

La Mission d'appui prend acte de l'hypothèse retenue pour estimer le coût des travaux et des équipements et de l'application d'un coefficient de surinvestissement de 5% dans les schémas « CP » et « DSP ». Elle recommande à la CUD d'examiner tout particulièrement la cohérence entre les coûts des travaux et des équipements proposés par les candidats et le niveau des prestations fournies.

La Mission d'appui valide le principe de retenir une provision pour incertitude, imprévus et aléas plus importante dans le « schéma MOP+AFF » que dans les schémas « CP » et « DSP » qui a pour objet de traduire une mauvaise appréciation des coûts initiaux, et donc un biais d'estimation, plutôt qu'une prise en compte anticipée du risque. En revanche, elle considère que dans les schémas « CP » et « DSP » il aurait fallu, en toute rigueur, plutôt parler « d'aléas pour modifications », ces provisions ayant pour objet de tenir compte de légers changements sans avoir à procéder à des avenants au contrat ou à la concession.

III.2.4.2 - Coûts de conception

Les coûts de conception, estimés au regard des expériences récentes de projets similaires, sont moindres de 23% dans les schémas « CP » et « DSP » que dans le « schéma MOP+AFF » compte tenu d'un coût inférieur de 30% de la maîtrise d'œuvre résultants de l'hypothèse selon laquelle le coût de la maîtrise d'œuvre serait égal à 15% du coût des travaux dans le « schéma MOP+AFF » et à 10% dans les schémas « CP » et « DSP ».

Les coûts des contrôles techniques et des coordinations sont respectivement estimés à 3% et à 0,6% des coûts des travaux dans les trois schémas.

Les hypothèses retenues n'appellent pas d'observation particulière. Cependant les pourcentages retenus auraient dû, en toute rigueur, être appliqués sur le seul coût des travaux et non pas sur le coût des travaux majoré du coût des équipements.

III.2.4.3 - Coûts de gestion du projet

Les coûts de gestion du projet comprennent les coûts d'assistance à personne publique et les frais d'indemnisation des candidats non retenus.

Les coûts d'assistance à la personne publique s'élèvent à 200 K€ dans le « schéma CP » et à 125 K€ dans les schémas « MOP+AFF » et « DSP » (soit respectivement 0,28%, 0,43% et 0,27% du coût des travaux et équipements). Dans le « schéma CP » les coûts correspondent aux honoraires des consultants (juridique, financier et technique) en charge d'élaborer le rapport d'évaluation préalable et d'assister la CUD lors du dialogue compétitif et dans la mise au point du contrat. Dans les deux autres schémas, les coûts correspondent à l'assistance technique et juridique pour la passation des marchés ou de la DSP.

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

Dans le « schéma CP », la CUD prévoit de verser une indemnité totale à hauteur de 0,3% du coût des travaux et des équipements (soit 281 K€). Sur la base de deux candidats non retenus, le montant des indemnités à verser à chacun des candidats est de 140 K€. Dans le « schéma MOP+AFF », deux candidats seront indemnisés dans le cadre du concours d'architecture pour un montant total de 267 K€ (0,3% du coût des travaux et des équipements), soit 133 K€ par candidats.

La Mission d'appui considère que si le montant de l'indemnisation versée à chaque candidat non retenu est acceptable dans le « schéma MOP+AFF », en revanche il est relativement faible dans le « schéma CP ». Par ailleurs, le non versement d'indemnités dans le « schéma DSP » est susceptible de limiter le nombre de candidats et donc la concurrence.

III.2.4.4 - Coûts annexes

Les coûts annexes sont constitués des coûts des assurances, de la maîtrise d'ouvrage privée, des frais de conseils et de montage, et des taxes.

Le coût des assurances, constitué pour l'essentiel du coût des dommages ouvrages, correspond à 1,9% du coût des travaux dans le « schéma MOP+AFF » et à 1,6% dans les schémas « CP » et « DSP ».

Le coût de maîtrise d'ouvrage privé, qui ne concerne que les schémas « CP » et « DSP », correspond aux coûts liés à la conduite et au suivi du projet pour le partenaire privé. Ils sont estimés à 2% du montant des travaux et des équipements et des frais de conception.

Les frais de conseil et de montage dans les schémas « CP » et « DSP », engagés par les différents candidats pour établir leurs offres finales tout au long du dialogue compétitif, seront imputés au lauréat à la signature du contrat (de la concession) et pris en compte dans le loyer (la subvention) que devra lui verser la CUD. Ces coûts sont estimés à 30 K€ HT, soit à environ 0,06% du coût du projet (honoraires de conception + travaux et équipements).

Dans les schémas « MOP+AFF » et « DSP », les taxes, qui se limitent en fait à la taxe d'urbanisme, sont estimées à 0,3% du coût de construction.

La Mission d'appui estime que les frais de montage et de conseil sont sous-estimés et qu'ils devraient être, compte tenu de la taille du projet, voisins de 1% du coût total de conception et de construction.

La Mission d'appui observe que, conformément à la loi du 28 juillet 2008, aucune taxe n'a été prise en compte dans le « schéma CP » la loi ayant mis fin aux distorsions fiscales qui pénalisaient le contrat de partenariat par rapport à la maîtrise d'ouvrage publique. Aussi, la Mission estime non fondée la perception de la taxe d'urbanisme dans les schémas « MOP+AFF » et « DSP ».

En outre, la Mission d'appui constate l'absence de prise en compte, notamment dans les schémas « MOP+AFF » et « CP », du coût de la maîtrise d'ouvrage interne de la CUD durant les phases de passation, de construction et d'exploitation, ainsi que la non prise en compte du coût associé à la société de projet dans le « schéma CP » et à la structure équivalente dans le « schéma DSP ».

III.2.5 - Les coûts de fonctionnement

Les coûts de fonctionnement ont été estimés sur la base de l'étude de faisabilité réalisée par le cabinet spécialisé.

Dans les schémas « CP » et « DSP » les coûts de fonctionnement sont minorés de 8% par rapport à ceux du « schéma MOP+AFF » (coefficient d'optimisation constituant la contrepartie du surinvestissement).

Coûts annuels d'exploitation et de maintenance (en K€ HT 2010)

Postes de coûts	Schéma « MOP+AFF »	Schéma « CP »	Schéma « DSP »
Séminaires	316	293	293
Sécurité	92	85	85
Nettoyage	413	383	383
Déchets	28	26	26
Energie / Eau	471	436	436
Configuration salle	81	75	75
Assurances	81	75	75
Marketing / Com	108	100	100
Frais personnel / généraux	901	834	834
Maintenance/GER	486	450	450
Total annuel	2 976	2 755	2 755

Source : CUD et MAPPP

La Mission d'appui prend acte des coûts estimés et valide le principe de l'application d'un coefficient d'optimisation dans les schémas « CP » et « DSP » qui traduit les avantages attendus du marché global, le partenaire privé étant en mesure de réaliser des économies résultant des gains de productivité permis par la globalisation du marché. Cependant, l'application de ce coefficient au poste « énergie/eau » lui paraît difficilement atteignable par le partenaire privé ou le délégataire.

III.2.6 - Recettes d'exploitation

Plusieurs postes de recettes ont été identifiés :

- les droits de « Naming » : droits publicitaires associés à l'enceinte sportive ;
- la location de la salle pour des événements hors jours de matchs (concerts, spectacles,...) dont les recettes sont fonction du nombre de jours d'utilisation et du type d'événements ciblés¹ ;
- la location de la salle pour des séminaires (loges, espaces VIP, ...) ;
- les revenus liés à la restauration, confiée par hypothèse à un exploitant professionnel privé, afin d'en maximiser les revenus, cet exploitant devant verser une redevance d'occupation fixe et une part variable des recettes ;
- les loyers versés par les clubs pour la location de la salle lors des « jours de matchs ».

¹ La programmation est constituée d'événements internationaux ceci afin de ne pas concurrencer la programmation de la salle Kursaal existante (salle de spectacles de 6 000 places rénovée en 2003 qui accueille cinquante événements par an (spectacles, concerts, expositions, congrès).

Recettes d'exploitation (en K€ HT 2010)

Postes de coûts	Schéma « MOP+AFF »	Schéma « CP »	Schéma « DSP »
Naming rights	450	450	450
Location hors jours de matchs (50 dates)	1 125	1 125	1 125
Séminaires	450	450	450
Restauration (85 événements)	364	364	364
Locations « jours de match » (35 dates)	603	603	603
Total	2 993	2 993	2 993

Source : CUD et MAPPP

Dans les schémas « MOP+AFF » et « DSP », l'intégralité des recettes est perçue par le délégataire, alors que dans le « schéma CP » :

- les droits de naming et les loyers « jours de match » sont perçus directement par la CUD ;
- les locations « hors jours de match » et les revenus des séminaires constituent des recettes perçues par le titulaire pour le compte de la CUD (régie de recettes) ;
- les recettes liées à la restauration seront assimilées à des recettes de valorisation (pour lesquelles il a été retenu l'hypothèse que le titulaire reverserait 15% des recettes perçues).

Dans tous les schémas, les revenus générés par la billetterie reviennent directement aux clubs.

La Mission d'appui observe que les montants des recettes n'ont pas un caractère nécessairement exhaustif et recommande donc à la CUD de laisser au partenaire la possibilité de réaliser d'autres recettes de valorisation.

A titre d'exemple, la Mission d'appui observe que les recettes provenant de la revente d'électricité d'origine photovoltaïque n'ont pas été prises en considération, alors que ces recettes ont été évoquées à l'appui de la complexité économique et financière du projet.

III.2.7 - Subvention

Bien que d'après les investigations menées par la CUD le projet serait éligible aux aides du Centre National pour le Développement du Sport (environ 2 M€) et aux aides de l'Etat au titre du développement des Grandes Salles de type Arena (subvention d'un montant maximal de 10 M€), seule la subvention d'investissement de la Région à hauteur de 30% du montant des travaux, plafonnée à 15 M€, a été prise en compte et vient en déduction du montant à financer dans les trois schémas.

La Mission d'appui recommande à la CUD de vérifier qu'elle n'a pas omis d'éventuelles subventions complémentaires et de s'assurer avant le dialogue compétitif du caractère irrévocable de ces subventions d'investissement afin que les offres des partenaires privés puissent les prendre en considération, et de veiller à ce que le calendrier de versements respecte le principe du transfert de risques vers le partenaire privé.

III.2.8 - Hypothèses de financement

Les principales hypothèses de financement retenues dans les trois schémas sont les suivantes :

Hypothèses de financement

Postes de coûts	Schéma MOP + AFF	Schéma CP	Schéma DSP
Financement sur fonds propres	-	oui	oui
% du montant à financer sur fonds propres	-	10%	20%
Objectif de TRI après IS sur les fonds propres	-	12%	15%
Part de l'assiette de financement* non assortie d'une cession acceptée de créance	-	9%	-
Indice emprunt	Swap Euribor 6 mois	Swap Euribor 6 mois	Swap Euribor 6 mois
Valeur (juin 2010)	3,65%	3,65%	3,65%
Marge bancaire et marge de swap	0,90%	1,80%	2,00%
Taux d'emprunt	4,55%	5,45%	5,65%
Part de l'assiette de financement* assortie d'une cession acceptée de créance (après livraison)	-	81%	-
Indice emprunt	Swap Euribor 6 mois	Swap Euribor 6 mois	Swap Euribor 6 mois
Valeur (juin 2010)	-	3,65%	-
Marge bancaire et marge de swap cession de créance	-	1,30%	-
Taux d'emprunt	-	4,95%	-

Source : CUD et MAPPP

* L'article L.313-29-1 du code monétaire et financier précise que : « Lorsque tout ou partie de la rémunération due en vertu d'un contrat de partenariat ou d'un contrat mentionné au premier alinéa de l'article L.6148-5 du code de la santé publique au titre des coûts d'investissement, lesquels comprennent notamment les coûts d'étude et de conception, les coûts de construction et ses coûts annexes, les frais financiers intercalaires, et des coûts de financement, est cédé en application des articles L.313-23 à L.313-29 du présent code, le contrat peut prévoir que 80% au maximum de cette cession fait l'objet de l'acceptation prévue à l'article L.313-29 ». Le montant de la dette cédée et acceptée ne doit donc pas excéder 80% du loyer d'investissement total (coûts d'investissements + financement) fonds propres compris. Les 80% s'appliquent donc sur le loyer total réduit de la part du loyer correspondant aux prestations d'exploitation-entretien-maintenance

Les marges bancaires retenues tiennent globalement compte de l'évolution observée des conditions de financement. Il n'est pas possible de faire, dans les circonstances présentes, de prévision fiable sur les conditions de financement qui seront pratiquées lorsque la CUD devrait être en mesure de signer le contrat de partenariat en novembre 2011 si le planning prévisionnel est respecté. Aussi, la CUD 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.

La Mission d'appui invite la CUD à examiner lors du dialogue compétitif les hypothèses de financement des candidats. Parmi les hypothèses devant faire l'objet d'un examen approfondi devra notamment figurer la proportion de la dette cédée et acceptée.

III.3 - L'analyse comparative

Un calage de la mise en service de l'ouvrage dans les schémas « CP » et « DSP » sur celle du « schéma MOP+AFF » a été effectuée afin de ne pas pénaliser ces deux schémas. En effet, l'actualisation conduit à pénaliser les schémas dont la réalisation - et donc le rythme des dépenses - est la plus rapide.

La MAPPP estime que ce calage n'est pas pertinent dans le cas présent dans la mesure où la prise en compte des recettes d'exploitation traduit l'avantage associé à la mise service l'ouvrage plus rapidement.

III.3.1 - Résultat de l'analyse

Les résultats de l'analyse comparative en termes de coût global actualisé (valeur actuelle nette) pour la CUD, au taux de l'OAT 30 ans (4,13%), indiquent que le « schéma CP » est plus intéressant que le « schéma MOP+AFF » (-12,7%) et le « schéma DSP » (-8,9%) avant même toute prise en compte des risques.

**Coût global actualisé (valeur actuelle nette) en K€ HT avril 2010
avant prise en compte monétaire des risques**

Schéma MOP + AFF (1)	Schéma CP (2)	Schéma DSP (3)	(2) – (1)	(2) – (3)
56 475	49 278	54 073	- 12,7%	- 8,9%

Source : CUD et MAPPP

NB : les montants à la charge de la CUD dans les schémas « MOP+AFF » et « DSP » ont été estimés sur la base d'un plan de trésorerie permettant d'atteindre une marge de 11% après impôt pour le fermier et un taux de rendement interne du projet égal au coût moyen pondéré du capital (7,52%) pour le concessionnaire.

La Mission d'appui prend acte des plans de trésorerie associés aux différents schémas et observe que la marge d'exploitation dans le « schéma MOP+AFF » et le taux de rendement interne dans le « schéma DSP » sont relativement faibles.

Par ailleurs, la Mission d'appui fait observer que l'actualisation des flux aurait dû être effectuée avec le taux de la ressource financière publique (4,55%) et non pas avec le taux de l'OAT 30 ans (4,13%) comme cela a été fait, ce qui a priori renforcerait l'avantage du « schéma CP ».

III.3.2 - Pertinence de l'allocation des risques

III.3.2.1 - Approche qualitative

La Mission d'appui regrette que l'approche qualitative des risques, basée sur une matrice des risques, n'ait pas été effectuée. En effet, cette approche aurait fait apparaître que les principaux risques, qui devraient être totalement ou partiellement assumés par la CUD dans le « schéma MOP+AFF » sont notamment 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.3.2.2 - Approche quantitative

III.3.2.2.1 - Présentation de la méthode

La matrice ci-dessous synthétise les éléments nécessaires à l'estimation des dérives de délais et des surcoûts dans les trois schémas. En effet, cette matrice indique pour chacun des risques retenus le poste impacté, la probabilité d'occurrence du risque et sa sévérité. L'impact du risque est alors estimé comme étant le produit de la probabilité d'occurrence par sa sévérité. A titre d'illustration, le risque de défaillance durant les travaux est estimé à 2,4% (8% x 30%)

du coût des travaux dans le « schéma MOP+AFF » et à 0,1% du coût des travaux (1% x 10%) dans les schémas « CP » et « DSP ».

Risques, impacts et sévérités

Risques	Postes impactés	Schéma MOP+AFF			Schéma DSP			Schéma CP		
		Impacts (délai) Mois	Impacts (coût) %	Sévérité %	Impacts (délai) Mois	Impacts (coût) %	Sévérité %	Impacts (délai) Mois	Impacts (coût) %	Sévérité %
Conception / Réalisation										
Appel d'offre infructueux	Analyse marché	6		60%						
Modifications après signature du contrat	Travaux		5,0%	30%		2,0%	60%		2,0%	60%
Modifications par le partenaire	Travaux		6,0%	30%		5,0%	10%		5,0%	10%
Surcoût d'organisation du chantier (coordination,...)	MOE		7,0%	60%		2,0%	20%		2,0%	20%
Défaillance	Travaux		8,0%	30%		1,0%	10%		1,0%	10%
Défaillance	Durée travaux	2		30%	1		10%	1		10%
Dépassement des délais	Durée travaux	8		60%	1		10%	1		10%
Exploitation / maintenance										
Non respect de la qualité/performances	Exploitation/ Maintenance		5,0%	20%		5%	20%		5%	20%
Usure anticipée	Maintenance		5,0%	60%						
Interface	Exploitation/ Maintenance		5,0%	20%						
Interface	Recettes		-30,0%	20%						
Disponibilité	Recettes		-10,0%	20%		-10,0%	20%		-10,0%	20%

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 retenues qui sont fondés sur l'expérience du consultant financier.

III.3.2.2.2 - Présentation des résultats

Le choix des risques et les hypothèses retenues conduisent à accroître l'intérêt du « schéma CP » : -22% par rapport au « schéma MOP+AFF » et -9,5% par rapport au « schéma DSP ».

**Coût global actualisé (valeur actuelle nette) en K€ HT avril 2010
après prise en compte monétaire des risques**

Schéma MOP + AFF (1)	Schéma CP (2)	Schéma DSP (3)	(2) – (1)	(2) – (3)
66 693	52 047	57 513	- 22,0%	- 9,5%

Source : CUD et MAPPP

Les tests de sensibilité effectués montrent que l'avantage du « schéma CP » est robuste. En effet, par exemple, toutes choses étant égales par ailleurs et après prise en compte des risques, il faudrait que le coût des travaux dans le « schéma CP » augmente respectivement de 8,5% et de 23% pour que le « schéma CP » cesse d'être avantageux par rapport aux schémas « DSP » et « MOP+AFF » (en supposant que ces mêmes coûts n'augmenteraient pas dans le « schéma MOP+AFF », ce qui est peu vraisemblable dans l'hypothèse où ils croîtraient dans le « schéma CP »). Quant aux recettes d'exploitation, il faudrait qu'elles diminuent

respectivement de 10,1% et de 27,1% dans le « schéma CP » pour que ce schéma cesse d'être avantageux par rapport aux schémas « DSP » et « MOP+AFF ».

De plus, la dérive de la date de mise en service de l'ouvrage dans le « schéma MOP+AFF » est estimé à 8 mois et à moins d'un mois dans les schémas « CP » et « DSP ».

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+AFF » (14 mois avec prise en compte des risques).

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. Elle pourrait l'être également au titre du critère dit du « bilan avantages-inconvénients » compte tenu des résultats de l'analyse comparative.

L'analyse comparative a été menée globalement de façon appropriée avec les deux autres schémas alternatifs pertinents (marchés publics + affermage ; concession) pour la réalisation du projet.

Cette analyse montre que le « contrat de partenariat » est préférable aux deux autres schémas en termes de coût global actualisé avant comme après prise en compte monétaire des risques, et que cet avantage est robuste. Quant aux délais, l'ouvrage ne sera mis en service que deux mois plus tôt en concession par rapport à la date estimée de mise en service en contrat de partenariat.

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

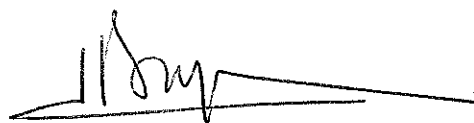
La Mission d'appui :

- recommande qu'une attention particulière soit portée avant et durant le dialogue compétitif aux montants des recettes retenues dont va bénéficier la CUD et à la possibilité laissée au partenaire pour en réaliser d'autres.**
- préconise de s'assurer avant le dialogue compétitif du caractère exhaustif et irrévocable des subventions d'investissement, afin que les offres des partenaires privés puissent les prendre en considération, et de veiller à ce que le calendrier de versement respecte le principe du transfert de risques vers le partenaire privé.**
- 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 projet de grande salle multi-usages de la CUD.

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

Le Secrétaire Général



François BERGERE