

Paris, le 12 août 2010

**Avis n°2010-18 concernant
la Cité municipale de Bordeaux**

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

La Mairie de Bordeaux souhaite regrouper dans un même bâtiment, à proximité de l'Hôtel de Ville (quartier de Mériadeck), huit cents agents municipaux répartis sur une quinzaine de sites : 28 directions ainsi que le Centre communal d'action sociale seront concernés par ce regroupement.

Ce bâtiment, que la Ville de Bordeaux veut exemplaire en termes de développement durable, doit permettre d'améliorer les conditions de travail des agents et l'efficacité des services, de renforcer la lisibilité des services pour la population et d'offrir aux agents une restauration collective.

Le projet de la Ville de Bordeaux se caractérise par la construction d'un ensemble immobilier à haute performance énergétique d'une surface d'environ 18 500 m² SHON, constitué de bureaux et d'espaces de réunions pour les agents municipaux, ainsi que d'espaces d'accueil et de prestations de services pour le public. S'ajouteront des parkings pour vélos et un parking pour voitures dont le nombre de places sera limité (50 à 75 places) pour tenir compte à la fois des objectifs de développement durable, de la proximité du tramway et des places de stationnement disponibles dans le quartier.

Compte tenu de l'éclatement des services générant des pertes d'efficacité, de l'existence de locaux dysfonctionnels et de l'absence de restauration satisfaisante, la Ville de Bordeaux souhaite que la mise en service de l'ouvrage intervienne le plus tôt possible, soit au terme de l'année 2013.

Pour ce faire, la Ville de Bordeaux souhaite s'appuyer sur un partenaire privé qui sera chargé de concevoir, de réaliser, d'entretenir, de maintenir et de préfinancer l'ouvrage 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 Ville de Bordeaux pour établir l'éligibilité du projet au contrat de partenariat. Quant au critère du bilan « coûts-inconvénients », la Ville de Bordeaux fait observer, au regard des résultats de l'analyse comparative montrant que le contrat de partenariat est plus avantageux que le schéma alternatif (maîtrise d'ouvrage publique), que ce projet serait également éligible au contrat de partenariat au titre de ce dernier critère.

Cependant, la Ville de Bordeaux a préféré recourir 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 Ville de Bordeaux est de nature technique, juridique, urbanistique, organisationnelle et économique-financière.

II.1 - La complexité technique

La complexité technique s'entend au regard de la difficulté pour la Ville de Bordeaux 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 Ville de Bordeaux de déterminer les spécifications techniques souhaitées mais de déterminer la solution optimale au plan technico-économique.

La complexité technique réside, d'une part, dans la nature de l'équipement et, d'autre part, dans la recherche de la performance environnementale, la Ville de Bordeaux souhaitant disposer d'un bâtiment à énergie nulle ou positive.

II.1.1 - Un équipement fonctionnel et évolutif

La Cité municipale, bâtiment emblématique, doit être un outil de travail fonctionnel et durable devant notamment tenir compte de l'évolutivité des besoins et des espaces. Son architecture, les techniques et les matériaux doivent donc répondre à ces impératifs.

Par ailleurs, s'agissant d'une opération « à tiroir » où plus de quinze sites doivent être libérés, le phasage des étapes et le respect des délais prévisionnels revêtent une importance critique.

Quant à la restauration collective, elle regroupe des options techniques très différentes et structurantes en matière de cuisson, de remise en température et de conservation. En outre, les techniques connaissent des évolutions très rapides et des solutions innovantes apparaissent régulièrement sur le marché. Ces techniques comportent également des enjeux importants en matière de sécurité alimentaire et sanitaire.

II.1.2 - La recherche de la performance énergétique

La Ville de Bordeaux souhaite que sa Cité municipale soit exemplaire en matière de développement durable et donc en phase avec les nouvelles exigences issues des règles du Grenelle de l'Environnement qui sont à la fois innovantes, complexes, contraignantes et difficiles à appréhender par les maîtres d'ouvrages dans la mesure où les modalités de calcul de ses règles ne seront pas connues avant 2012. En l'absence d'éléments précisément connus à ce jour sur les contraintes qui leur seront imposées, les maîtres d'ouvrages manquent de visibilité, sachant en outre que l'efficacité des technologies d'avenir n'est pas encore bien connue.

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. Pour ce faire, il convient d'apprécier les avantages et inconvénients respectifs des nombreuses techniques susceptibles d'être mise en œuvre (panneaux photovoltaïques, géothermie, pompe à chaleur, isolation, capteurs, variateurs d'intensité, ventilation double flux, puits canadiens,...) et de leurs combinaisons éventuelles.

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 dans le cadre d'un dialogue compétitif.

II.3 - La complexité urbanistique

La complexité urbanistique tient pour l'essentiel au fait que les parcelles visées par le projet appartiennent à la zone classée « patrimoine mondial » par l'UNESCO et qu'elles se situent dans le périmètre de protection de monuments historiques.

En outre, une révision du plan local d'urbanisme devant être menée, le projet devra s'inscrire dans cette révision.

II.4 - La complexité organisationnelle

La complexité du projet résulte également de l'insuffisance et du manque de disponibilité de personnels compétents de la Ville de Bordeaux pour conduire le projet, ces personnels étant fortement mobilisés par d'autres investissements à réaliser. Certes, en cas de recours au contrat de partenariat les effectifs compétents de la Ville de Bordeaux devront s'investir dans la procédure de passation et dans le suivi de l'exécution du contrat, mais le transfert de la maîtrise d'ouvrage au partenaire privé nécessitera une implication bien moindre de ces personnels que si le projet était lancé en maîtrise d'ouvrage publique.

Si la Ville de Bordeaux peut procéder à un recrutement de personnels destinés à renforcer ses équipes, ce recrutement revêtirait un caractère temporaire et exceptionnel dont le coût ne se justifierait pas au regard des tâches à effectuer.

II.5 - La complexité économique et financière

La complexité économique et financière du projet résulte des recettes de valorisation, au titre de la vente d'électricité d'origine photovoltaïque et éventuellement de l'ouverture du restaurant administratif à des tiers, les recettes ainsi générées venant pour partie en déduction du loyer que la Ville de Bordeaux devra payer au partenaire privé.

En outre, les montants des apports en financement de la Ville de Bordeaux, liés au produit attendu des cessions de bâtiments communaux (dont certains accueillent aujourd'hui des services municipaux appelés à rejoindre la Cité municipale), étant susceptible de varier dans son montage final comme dans le temps, le montage financier de l'opération devra intégrer une marge de flexibilité correspondante.

Enfin, la rigidité du phasage budgétaire inhérente au montage en maîtrise d'ouvrage publique peut se révéler peu compatible avec les nécessités du phasage technique et fonctionnel des travaux.

La Mission d'appui considère que c'est à juste titre que la Ville de Bordeaux 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 laissée 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 Ville de Bordeaux 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 passé, comme le souhaite d'ailleurs la Ville de Bordeaux, 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 observer la Ville de Bordeaux.

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, délégation de service public, vente en l'état futur d'achèvement, bail emphytéotique administratif, location avec option d'achat, bail à construction), deux 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), et un ou plusieurs marchés d'entretien et maintenance, 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 ;
- 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, et le financement de l'ouvrage, dit « schéma CP » ;

sachant que dans le « schéma CP », le partenaire privé est en charge des recettes de valorisation résultant de la vente d'électricité et éventuellement de la restauration.

Les coûts liés au foncier et à la démolition des installations existantes n'ont pas été pris en compte dans les schémas, de même que les coûts d'acquisition d'équipements (mobilier, matériels de cuisine, ...). Par ailleurs, les sites actuellement occupés par les services de la Ville et qui seront libérés ne sont pas inclus dans le périmètre du contrat de partenariat, de sorte que le partenaire privé ne sera pas autorisé à en tirer des recettes de valorisation.

La Mission d'appui valide le choix de ces deux schémas pour l'analyse comparative. Elle regrette toutefois que le principe de permettre au partenaire privé de procéder à une valorisation d'une partie des sites libérés n'ait pas été retenu.

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 environ 21 ans et 10 mois à la date de signature du contrat (novembre 2011) dont 21 mois de travaux et un mois de réception. Une même durée a été retenue conventionnellement pour le « schéma MOP ».

La durée du contrat semble correspondre à la durée minimale pour ce type de 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 août 2014 dans le « schéma MOP » et en novembre 2013 dans le « schéma CP », soit un gain de 9 mois pour le « schéma CP », sachant que la durée des travaux a été supposée égale à 21 mois dans le « schéma CP » et à 24 mois dans le « schéma MOP », traduisant ainsi l'avancement plus rapide des travaux dans le « schéma CP » permis par le transfert de la maîtrise d'ouvrage.

La durée relativement longue des procédures administratives (environ 25 mois et 20 mois respectivement dans les schémas « MOP » et « CP ») tient à l'organisation d'un concours d'architecture dans le « schéma MOP » et à une sélection sur esquisses dans le « schéma CP ».

Calendrier synthétique

Etapes	Schéma MOP	Schéma CP
Avant travaux	<ul style="list-style-type: none"> - 9 à 10 mois de concours : 4 mois entre l'AAPC et le choix des candidatures, 3 mois pour la remise des esquisses, 1,5 mois pour le choix du projet et 1 mois d'attribution. - 2 mois pour l'APS. - 4 mois pour l'APD. - 4 mois pour le PRO-DCE. - 5 mois d'appel d'offres travaux sans infructueux. 	<ul style="list-style-type: none"> - Phase d'avant dialogue compétitif 1,5 mois environ : envoi de l'AAPC, réception et analyse des candidatures. - Choix des groupements retenus : 0,5 mois. - Premier tour de dialogue 4,5 mois : chacun des groupements retenus présente 2 candidatures d'architectes différents qui produisent chacun une esquisse, audition, et sélection d'une proposition architecturale maximum par groupement candidat. - Deuxième tour de dialogue compétitif / Proposition PPD 4 mois environ : les groupements restants remettent une proposition prévisionnelle détaillée de niveau architectural APD. - Phase des offres finales, sélection du groupement lauréat et mise au point du contrat de partenariat 5 mois environ : les groupements présentent une offre finale qui ne requiert pas de demande architecturale complémentaire ; un groupement est retenu et pressenti comme futur titulaire du contrat de partenariat. - Phase instruction du permis de construire, études détaillées et consultation entreprises : 4 à 5 mois.
Travaux	<ul style="list-style-type: none"> Durée des travaux : 2 ans 1 mois de livraison-réception 	<ul style="list-style-type: none"> Durée des travaux : 21 mois 1 mois de livraison-réception

Source : Ville de Bordeaux et MAPPP

La procédure associée au « schéma MOP » comporte certaines incertitudes susceptibles de perturber le bon déroulement du projet et de générer des dépassements de délais. En effet, il n'est pas tenu compte des risques de dépassement des délais liés à d'éventuels appels d'offres infructueux, et de la gestion délicate des interfaces entre les travaux réalisés par des entreprises indépendantes les unes des autres.

La Mission d'appui prend acte des délais estimés dans chacun des schémas qui se fondent sur l'expertise de l'assistant technique et de l'expérience de la Ville de Bordeaux. Elle estime que si les délais ne semblent pas contraints dans le « schéma CP », la Ville de Bordeaux devra toutefois veiller à mettre en œuvre une gestion rigoureuse et une organisation adaptée.

III.2.3 - Fiscalité / TVA

La décomposition des coûts prévisionnels figurant dans l'analyse comparative est exprimée hors taxes. Ces coûts sont ensuite transformés en loyers TTC afin de tenir compte dans la comparaison des deux schémas de l'impact différentiel de la TVA d'une part sur la composante « frais financiers » et, d'autre part, 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 », le projet étant éligible au fonds de compensation de la TVA.

III.2.4 - Coûts d'investissement

Le coût d'investissement du « schéma CP » (47,98 M€ HT) est moindre de 4,8% par rapport à celui du « schéma MOP » (50,38 M€ HT) principalement en raison d'un coût de construction inférieur de 5% (voir explication *infra*).

III.2.4.1 - Coûts des travaux

Les coûts des bâtiments (40 205 K€ HT) et des places de parking (1 500 K€ HT) sont estimés par le consultant spécialisé dans le schéma MOP sur la base d'une superficie de 18 700 m² SHON et d'un prix unitaire de 2 150 € HT par m², et de 75 places au prix unitaire de 20 K€ HT.

Dans le « schéma CP » un coefficient d'optimisation de 5% est appliqué aux coûts des bâtiments et des places de parking afin de traduire la capacité du partenaire privé à mieux négocier avec ses fournisseurs et à réaliser les gains de productivité que permet la globalité du contrat.

Les coûts des travaux sont supposés évoluer dans le temps au taux annuel de 2% dans les deux schémas.

La Mission d'appui prend acte des estimations de coûts et de l'application d'un coefficient d'optimisation de 5% dans le « schéma CP ». Elle recommande à la Ville de Bordeaux d'examiner tout particulièrement, lors du dialogue compétitif, la cohérence entre les coûts des travaux et des équipements proposés par les candidats et le niveau des prestations et performances fournies.

Le taux annuel de progression du prix des travaux est sous-estimé dans la mesure où il devrait être égal ou supérieur à 3%.

Coûts d'investissement (en K€ HT novembre 2009)

Postes de coûts	Schéma MOP		Schéma CP		Ecart CP-MOP	
	Montant	% travaux	Montant	% travaux	Montant	%
Bâtiments	40 205	-	38 195	-	-2 010	-5,0%
Parkings	1 500	-	1 425	-	-75	-5,0%
Travaux	41 705		39 620		-2 085	-5,0%
Honoraires de MOE	5 005	12,0%	3 962	10,0%	-1 043	-20,8%
OPC	334	0,8%	198	0,5%	-136	-40,6%
Contrôle technique	459	1,1%	317	0,8%	-142	-30,9%
Coordination SSI	167	0,4%	79	0,2%	-88	-52,5%
Coordination SPS	167	0,4%	79	0,2%	-88	-52,5%
Mission de synthèse	250	0,6%	158	0,4%	-92	-36,7%
Conception	6 381	15,3%	4 794	12,1%	-1 587	-24,9%
Assurances et garanties	1 043	2,5%	1 189	3,0%	146	14,0%
Conduite des ouvrages	1 251	3,0%	1 585	4,0%	334	26,7%
Frais de SPV en phase de construction	-	-	792	2,0%	792	-
Autres	2 294	5,5%	3 566	9,0%	1 272	55,5%
Total	50 380		47 980		-2 400	-4,8%

Source : Ville de Bordeaux et MAPP

III.2.4.2 - Coûts de conception

Les coûts de conception sont moindres de 25% dans le « schéma CP » que dans le « schéma MOP » principalement en raison d'un coût plus faible de la maîtrise d'œuvre.

Les hypothèses retenues n'appellent pas d'observation particulière.

III.2.4.3 - Autres coûts

Les autres coûts comprennent les assurances et garanties, la conduite des ouvrages et les frais de la société de projet.

La conduite des ouvrages s'avère correspondre à la marge de promotion immobilière dans le « schéma CP » et à son équivalent dans le « schéma MOP », cette marge étant assimilée à la contrepartie de la prise de risque du promoteur ou du partenaire privé, notamment de la garantie qu'il donne à la personne publique pour tenir les coûts de construction et les délais.

La Mission d'appui estime que les pourcentages retenus dans les deux schémas pour les assurances et les garanties sont supérieurs à ceux habituellement retenus qui varient entre 1,5% et 1,8% selon la nature du projet.

La Mission d'appui préfère que le « raisonnement » en termes de marge de promotion immobilière soit abandonné au profit d'une provision pour aléas, incertitude et imprévus 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 outre, elle estime que cette provision ne peut représenter un pourcentage du coût des travaux plus faible dans le « schéma MOP » et cela d'autant plus que le coût des travaux du schéma CP a été réduit de 5%.

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.

III.2.5 - Coûts de gestion du projet

Les coûts de gestion du projet comportent les études de sol, les indemnités versées aux candidats non retenus et les frais de conseil.

Dans le « schéma MOP », la Ville de Bordeaux prévoit de verser une indemnité totale à hauteur de 3,4% du coût des travaux. Sur la base de cinq candidats non retenus, le montant des indemnités à verser à chacun des candidats est de 280 K€. Dans le « schéma CP », cinq candidats seraient indemnisés pour un montant équivalent à 4,2% du coût des travaux, soit 330 K€ par candidats.

Coûts de gestion (K€ HT novembre 2009)

Postes de coûts	Schéma MOP	Schéma CP
Etudes de sol	73,8	73,8
Indemnités	1 400,0	1 650,0
Frais de conseil	243,7	253,5
Total	1 717,5	1 977,3

Source : Ville de Bordeaux et MAPPP

Les frais de conseil à la personne publique s'élèvent à 244 K€ dans le « schéma MOP » et à 253 K€ dans le « schéma CP » (soit respectivement 0,59% et 0,64% du coût des travaux). 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 Ville de Bordeaux lors du dialogue compétitif et dans la mise au point du contrat. Dans le « schéma MOP » les coûts correspondent à l'assistance technique et juridique pour la passation des marchés.

La Mission d'appui considère que si le montant de l'indemnisation versée à chaque candidat non retenu est acceptable dans les deux schémas, en revanche le nombre de candidats indemnisés en contrat de partenariat paraît élevé.

S'agissant des frais de conseil, ils paraissent sous-estimés dans la mesure où ils devraient être, compte tenu de la taille du projet, voisins de 1% du coût de conception et de construction.

En outre, la Mission d'appui constate l'absence de prise en compte du coût de la maîtrise d'ouvrage interne de la Ville de Bordeaux durant les phases de passation et de construction.

III.2.6 - Les coûts de fonctionnement

Dans le schéma « CP » les coûts de fonctionnement sont minorés de 5% par rapport à ceux du « schéma MOP ». Ces coûts évoluent dans le temps au taux annuel de 2,5%.

Coûts annuels de fonctionnement (K€ HT novembre 2009)

Postes de coûts	Schéma MOP	Schéma CP
Entretien-maintenance	355,3	337,5
Fluides	177,7	168,8
Nettoyage	230,9	219,4
Total	763,9	725,7

Source : Ville de Bordeaux et MAPPP

Les coûts de GER sont estimés dans les deux schémas à 30% du coût des travaux, les coûts étant ensuite annualisés (625 K€ dans le « schéma MOP » et 594 K€ dans le « schéma CP » puis majorés de 3% par an.

La Mission d'appui prend acte des coûts estimés et valide le principe de l'application d'un coefficient d'optimisation dans le « schéma CP » 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 « nettoyage » lui paraît difficilement atteignable par le partenaire privé.

III.2.7 - Apports

Les produits de cession des bâtiments appartenant à la ville de Bordeaux (bâtiments « Gaz de France », « Santé navale », ...) qui seront libérés sont supposés venir en déduction du montant à financer dans les deux schémas. Ces produits sont estimés à 30 M€ par France domaine, ramenant le montant à financer à 20 380 K€ HT dans le « schéma MOP » et à 17 980 K€ HT dans le « schéma CP ».

La Mission d'appui recommande à la Ville de Bordeaux de s'assurer avant le dialogue compétitif du caractère ferme et irrévocable de ces apports 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. Ces apports ont à juste titre été grevés de la TVA dans l'évaluation préalable dans la mesure où ils constituent des avances sur loyers et non des subventions d'investissement.

III.2.8 - Recettes de valorisation

Aucune estimation, même approximative, de recettes de valorisation et notamment celles procurées par la revente d'électricité d'origine photovoltaïque, et qui viendraient pour partie en déduction du loyer que la ville de Bordeaux devra verser au partenaire privé, n'a été effectuée, alors que ces recettes viennent en appui de la complexité financière.

La Mission d'appui recommande que les recettes de valorisation fassent l'objet d'un examen particulier lors du dialogue compétitif car elles constituent pour la Ville de Bordeaux une source potentielle d'économies qu'il ne faut pas négliger.

III.2.9 - Hypothèses de financement

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

Hypothèses de financement

Postes de coûts	Schéma MOP	Schéma CP
Société de projet	-	oui
Financement sur fonds propres	-	oui
% du montant à financer sur fonds propres	-	5%
Objectif de TRI sur les fonds propres	-	10%
Par emprunt bancaire sans cession de créance	-	15%
Taux (valeur janvier 2010)	4,00%	4,00%
Marge bancaire et marge de swap	0,50%	1,80%
Taux d'emprunt	4,50%	5,80%
Part emprunt bancaire assortie d'une cession de créance (après livraison)	-	80%
Taux (valeur janvier 2010)	-	4,00%
Marge bancaire et marge de swap cession de créance	-	0,50%
Taux d'emprunt	-	4,50%

Source : Ville de Bordeaux et MAPP

Les marges bancaires retenues ne tiennent globalement pas suffisamment 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 Ville de Bordeaux devrait être en mesure de signer le contrat de partenariat en novembre 2011 si le planning prévisionnel est respecté. Aussi, la Ville de Bordeaux 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.

Par ailleurs, il semble que le pourcentage de dette cédée et acceptée a été déterminé en considérant que le plafond de 80% s'applique au montant de la dette bancaire et pas au montant total du loyer « immobilier » incluant les coûts de financement comme le précise l'article L. 313-29-1 de la loi du 28 juillet 2008¹.

La Mission d'appui considère que les hypothèses relatives à la part et à la rémunération des fonds propres (5% rémunérés au taux de 10%) sont trop faibles au regard du profil de risque du projet. Les pratiques observées sur le marché depuis un à deux ans conduisent plutôt à envisager une structure financière à 10% en fonds propres eux-mêmes rémunérés entre 11% et 12%.

¹ 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.

La Mission d'appui considère également que les marges bancaires retenues en cession de créance acceptée à 50 points de base apparaissent trop faibles au regard des conditions actuelles du marché (entre 110 et 140 points de base). Au total, le choix des hypothèses retenues en matière de financement concourt à favoriser le « schéma CP ».

La Mission d'appui invite donc la Ville de Bordeaux à se pencher lors du dialogue compétitif sur 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 le « schéma CP » sur celle du « schéma MOP » a été effectué afin de ne pas pénaliser le « schéma CP ». En effet, l'actualisation conduit à pénaliser les schémas dont la réalisation - et donc le rythme des dépenses - est la plus rapide.

III.3.1 - Résultat de l'analyse

Les résultats de l'analyse comparative en termes de coût global actualisé (valeur actuelle nette) pour la Ville de Bordeaux, au taux de 4%, indiquent que le « schéma CP » est plus intéressant que le « schéma MOP » (-0,7%) avant même toute prise en compte des risques.

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

Schéma MOP (1)	Schéma CP (2)	(2) - (1)
51 368	51 030	-0,7%

Source : Ville de Bordeaux et MAPPP

Le loyer total annuel que devra verser la Ville de Bordeaux au partenaire privé durant 20 ans est estimé à 4 285 K€ TTC.

La Mission d'appui fait observer que l'actualisation des flux aurait dû être effectuée avec le taux de la ressource financière publique (4,5%) et non pas à 4% 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 Ville de Bordeaux dans le « schéma MOP » 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

A titre d'illustration de la méthode utilisée est indiquée ci-dessous la matrice permettant d'estimer le risque de surdimensionnement (surface construite supérieure aux besoins réels de la personne publique) dans le « schéma MOP ».

Estimation monétaire du risque de surdimensionnement dans le « schéma MOP »

Surcoût	Sévérité (A)	Probabilité d'occurrence (B)	(A) x (B)
Aucun surdimensionnement	0%	70%	0,00%
Surcoût modéré	5%	15%	0,75%
Surcoût significatif	10%	10%	1,00%
Surcoût très élevé	15%	5%	0,75%
Surcoût moyen de surdimensionnement			2,5%

Source : Ville de Bordeaux et MAPPP

Le risque de surdimensionnement est alors obtenu en multipliant le coût de conception et des travaux, auquel il se rapporte, par 2,5% (surcoût moyen de surdimensionnement).

Les tableaux ci-après synthétisent les impacts des risques retenus dans les deux schémas.

Impacts des risques retenus dans les deux schémas durant la phase de conception et de construction

Risque	Schéma MOP	Schéma CP
Surdimensionnement	+ 2,5%	-
Changement de programme jusqu'à la phase APD	+ 5%	+ 1,5%
Allongement des délais de conception (ou de la négociation en CP)	+ 2,5 mois	+ 2,4 mois
Dépassement des coûts d'objectif (surcoût de construction lié à une approche optimale en termes de coût global en CP)	+ 5%	+ 2%
Dépassement des délais pour appels d'offres infructueux	+ 1,1 mois	-
Changement de programme lié à de nouvelles demandes intervenant en phase de réalisation	+ 2,3%	+ 1,8%
Défaillance d'entreprises en cours de chantier	+ 1,6%	-
Dépassement des délais pour dérive de chantier	+ 3,6 mois	+ 0,5 mois
Dépassement des délais pour dérive de chantier (retard dans l'obtention des autorisations administratives)	+ 0,7 mois	+ 1,4 mois
Avenants pour erreur de conception ou difficulté de construire selon les spécifications du maître d'œuvre	+0,5%	-
Avenants pour travaux supplémentaires liés à des aléas de chantier	+ 0,5%	+ 0,5%
Transactions et actions contentieuses à la fin des travaux	+ 0,5%	+ 0,3%
<i>Nullité de la procédure</i>	+ 0,6 mois	+ 2,4 mois
Valorisation du risque sur l'investissement	+ 17,7%	+ 6%
Dépassement de délais	+ 7,9 mois	+ 4,3 mois

Source : Ville de Bordeaux et MAPPP

**Impacts des risques retenus dans les deux schémas
durant la phase d'exploitation**

Risque	Schéma MOP	Schéma CP
Maintenance liée à l'absence de raisonnement en coût global et à une mauvaise estimation des coûts d'entretien-maintenance	+5%	-
Economies liées à la maintenance non réalisée	- 2,3%	-
Maintenance curative liée à la maintenance programmée mais non réalisée	+ 11%	-
Contentieux sur le GER-maintenance	+ 1,4%	-
Non atteinte des objectifs de performance énergétique	+ 5,5%	+1%
Maintenance liée à l'absence de mise en concurrence sur la durée du contrat	-	+ 1,4%
Maintenance curative liée à la maintenance programmée mais non nécessaire	-	+ 1,4%
Mauvaise définition du champ des prestations contractuelles	-	+1,8%
Contentieux sur le GER-maintenance	-	+1,9%
Valorisation du risque sur le GER et la maintenance	+15,2%	+6,4%
Valorisation du risque sur les charges liées aux fluides	+5,5%	+1,9%

Source : Ville de Bordeaux et MAPPP

La dérive de la date de mise en service de l'ouvrage dans le « schéma MOP » est donc estimée à 8 mois et à plus de 4 mois dans le « schéma CP », la dérive du coût d'investissement étant estimée respectivement à environ 18% et 6%.

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. Elle note toutefois que la dérive de la date de mise en service de l'ouvrage dans le « schéma CP » est relativement importante.

La Mission d'appui estime somme toute acceptable dans le « schéma MOP » l'idée de réaliser des économies en ne procédant pas aux travaux de maintenance programmés du moment où, en contrepartie, il est tenu compte, comme cela a été fait, d'un coût de maintenance curative destiné à traduire les effets induits par ces économies. En revanche elle considère que dans le « schéma CP », il n'est pas pertinent de retenir une maintenance curative liée à la maintenance programmée mais non nécessaire, les provisions correspondantes étant alors reversées par le partenaire privé à la Ville de Bordeaux.

III.3.2.2.2 - Présentation des résultats

Le choix des risques et les hypothèses retenues conduisent à accroître l'intérêt du « schéma CP » : -12,9% par rapport au « schéma MOP ».

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

Schéma MOP (1)	Schéma CP (2)	(2) – (1)
64 489	56 209	-12,9%

Source : Ville de Bordeaux et MAPP

Les tests de sensibilité effectués montrent que toutes choses étant égales par ailleurs et après prise en compte des risques, il faudrait que le coût total d'investissement dans le « schéma CP » augmente de 15% pour que le « schéma CP » cesse d'être avantageux par rapport aux « schéma MOP » (en supposant que ces mêmes coûts n'augmenteraient pas dans le « schéma MOP », ce qui est peu vraisemblable dans l'hypothèse où ils croîtraient dans le « schéma CP »). Quant au coût moyen pondéré du capital il faudrait qu'il atteigne 6,7% (5% initialement) dans le « schéma CP » pour que ce dernier cesse d'être avantageux par rapport au « schéma MOP ». Or, en tenant compte des corrections apportées par la Mission d'appui aux hypothèses de financement, le coût moyen initial s'établirait à 6%.

La Mission d'appui regrette que le test de basculement associé aux conditions de financement ait porté sur le coût moyen pondéré du capital et non sur la marge de la dette cédée et acceptée et que des tests concernant les coûts de fonctionnement et le niveau effectif de l'apport (produit des cessions) n'aient pas été effectués.

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 » (13 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 technique et financière. 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 la seule alternative pertinente pour la réalisation du projet.

Cette analyse montre que le contrat de partenariat est préférable au schéma de référence (maîtrise d'ouvrage publique) en termes de délais et en termes de coût global actualisé après la prise en compte monétaire des risques.

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


La Mission d'appui :

- recommande qu'une attention particulière soit portée avant le dialogue compétitif à la possibilité de réaliser des recettes de valorisation, autre que celles procurées par la revente d'électricité d'origine photovoltaïque, par exemple en autorisant le partenaire privé à ouvrir la restauration collective à des personnels autres que ceux de la Ville ;
- préconise que le versement des apports issus des cessions de bâtiments appartenant à la Ville 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 la Cité municipale de la Ville de Bordeaux.

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

Le Secrétaire Général



François BERGERE