



Paris, le 2 décembre 2010

**Avis n°2010-28 concernant le projet de construction
d'un ensemble de trois piscines pour la Communauté d'Agglomération du
Bassin d'Arcachon Sud (COBAS)**

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. Il n'apprécie pas l'incidence de la signature du contrat de partenariat sur les finances publiques et n'aborde pas non plus la question de la disponibilité des crédits.

1 **Objet**

La Communauté d'Agglomération du Bassin d'Arcachon Sud (COBAS), établissement de coopération intercommunale à fiscalité propre¹, compte parmi ses communes membres les villes de la Teste de Buch, d'Arcachon et de Gujan-Mestras. Les deux premières communes disposent chacune d'une piscine publique vieillissante qui nécessite des travaux importants de mise aux normes et de restructuration (ces piscines seront démolies et reconstruites sur les mêmes sites), la commune de Gujan-Mestras envisageant la création d'une piscine ex nihilo.

La COBAS souhaite profiter de la restructuration de ses piscines pour mettre en place un véritable « Plan Piscine ». A cet effet, elle souhaite développer la complémentarité territoriale de ses équipements tout en maintenant des services de proximité. Ainsi, les trois équipements envisagés auront des vocations et des destinations bien précises :

- à Gujan-Mestras : un équipement à vocation de « Détente & Bien-être » ;
- à La Teste de Buch : un équipement à vocation « Sportive » ;
- à Arcachon : un équipement à vocation « Familiale et Multi accessibilité ».

¹ Créée par arrêté préfectoral du 7 décembre 2001, à la suite de la transformation du District Sud Bassin, la COBAS est soumise aux dispositions des articles L.5216-1 et suivants du CGCT. Parmi ses compétences obligatoires, optionnelles et facultatives figure la compétence relative à « la construction, l'aménagement, l'entretien et la gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire ».

Pour mener ce projet d'envergure en termes d'aménagement du territoire et d'attractivité locale, la COBAS souhaite coordonner les travaux envisagés dans le cadre d'une même opération et étudier, par conséquent, l'opportunité d'intégrer l'ensemble des travaux dans le cadre d'un contrat de partenariat.

2 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 ».

Une communauté d'agglomération, établissement public de coopération intercommunale, peut, au regard de l'article L.1414-1 du CGCT, conclure un contrat de partenariat. Elle est par ailleurs habilitée à s'occuper de piscines puisque l'article L.5216-5 du même code précise qu'elle est compétente dans le domaine de la « construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire », ce qui correspond à l'objet du projet.

Le critère de l'urgence n'a pas été retenu, à juste titre, par la COBAS pour établir l'éligibilité du projet au contrat de partenariat.

La Mission d'appui estime, à l'instar de la COBAS, que le projet aurait pu être éligible au contrat de partenariat sur la base du troisième critère dit du bilan introduit par la loi du 28 juillet 2008. En effet, il ressort de l'analyse comparative (*voir infra*) que le recours au contrat de partenariat présente un bilan entre les avantages et les inconvénients plus favorable que dans le schéma de référence retenu.

Cependant, la COBAS a préféré recourir au critère de complexité, notion reprise dans l'Ordonnance de 2004 et 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 COBAS est de nature technique et fonctionnelle, juridique, organisationnelle, ainsi que financière et économique.

CB

2.1 La complexité technique et fonctionnelle

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

La complexité technique et fonctionnelle résulte de la nécessité de respecter un process, couvrant les phases de conception, de réalisation et d'exploitation technique, et de rechercher un équilibre, difficile à trouver, entre les aspects techniques, architecturaux, fonctionnels, hygiéniques et économiques. A cet égard, le choix des équipements et des matériaux utilisés s'avère essentiel pour permettre d'assurer simultanément la pérennité d'ouvrages soumis à des « agressions », dues à un milieu humide, et un arbitrage optimal entre les coûts de construction et les dépenses de maintenance et d'entretien des ouvrages.

La complexité technique et fonctionnelle est accrue par la volonté de la COBAS, en application de la loi de mise en œuvre du Grenelle de l'Environnement, de mettre en place un dispositif de performance énergétique sur l'ensemble des trois piscines à réaliser². La COBAS souhaite donc que l'opérateur s'engage sur des obligations de résultats contractuellement définies en termes de réduction de la consommation d'énergie. Cette volonté est complexe à mettre en œuvre, tant il apparaît difficile, en amont de la procédure de consultation, de définir techniquement et financièrement ces différents engagements ainsi que le système associé de pénalisation ou de bonification en fonction des résultats constatés³, lesquels devront émerger d'une discussion approfondie avec les différents candidats durant le dialogue compétitif.

Enfin, la complexité technique et fonctionnelle est renforcée, d'une part, par la réalisation simultanée et coordonnée des ouvrages, situés sur des sites différents et ayant des usages différents et, d'autre part, par la non interruption des activités de la piscine de La Teste de Buch, qui sera affectée par des travaux d'adaptation diminuant sensiblement sa capacité d'accueil.

2.2 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 peut être plus difficilement menée en maîtrise d'ouvrage publique.

2.3 La complexité organisationnelle

La complexité du projet résulte également de l'insuffisance et du manque de disponibilité de personnels compétents de la COBAS pour conduire le projet⁴, ces personnels étant fortement mobilisés par d'autres investissements à réaliser (écoles, développement du réseau de transport sur le territoire, aménagement des pistes cyclables et de pôles multimodaux).

Certes, en cas de recours au contrat de partenariat, les effectifs compétents de la COBAS 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.

² En effet, les piscines sont particulièrement consommatrices en énergies. Au cas présent, les consommations d'énergie représentent une charge estimée à près de 60% des coûts annuels d'exploitation et de maintenance.

³ 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 et de contrôler les performances effectivement réalisées.

⁴ Le rapport d'évaluation préalable mentionne la « carence de moyens et de compétences internes pour atteindre les objectifs ».

Si la COBAS 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.

2.4 La complexité financière et économique

La complexité financière tient au fait que 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.

Quant à la complexité économique du projet, elle réside dans la possibilité que se laisse la COBAS d'analyser, durant le dialogue compétitif, les propositions des candidats relatives à la génération de recettes de valorisation, qui viendraient pour partie en déduction du loyer que devra payer la COBAS au partenaire privé, liées aux services associés (sauna, hammam,...) faisant partie des prestations optionnelles (*voir infra*) ainsi que leurs mécanismes de partage.

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

La Mission d'appui considère que c'est à juste titre que la COBAS 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, ainsi que le montant et le partage, entre la COBAS et le partenaire privé, des recettes de valorisation liées aux services associés faisant l'objet de prestations optionnelles.

Une discussion avec des professionnels dans le cadre d'un dialogue compétitif permettrait donc de définir la meilleure solution technico-économique pour réaliser le projet.

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 COBAS, 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 « avantages - inconvénients », comme le fait d'ailleurs observer la COBAS.

3 Analyse comparative

3.1 Schémas à comparer

Au terme d'une analyse juridico-économique, les conseils ont écarté des solutions juridiques n'offrant pas un cadre adapté au projet (marché de conception-réalisation, bail emphytéotique administratif, délégation de service public et concession de travaux). La délégation de service public, en particulier, n'a pas été retenue, bien que les usagers des piscines soient tenus de payer un droit d'entrée, car l'exploitation des piscines est structurellement déficitaire et oblige la personne publique à subventionner massivement le délégataire. En la matière, il s'agirait d'ailleurs plutôt d'une concession de travaux, puisque l'objet principal du contrat serait de construire trois piscines et ensuite de les exploiter. Les conseils juridiques de la COBAS ont considéré qu'il existait un risque significatif de requalification en marché public du montage en concession de travaux. Ils ont été confortés dans leur analyse par les simulations financières réalisées qui ont montré qu'avec un niveau de recettes correspondant à celui attendu en MOP ou en CP, l'équilibre financier de la concession de travaux supposerait un niveau de subvention de 88% pour atteindre un taux de rentabilité interne de

l'investissement correspondant aux standards du marché, soit 12%. Avec un niveau de subvention de 70%, limite approximative acceptée par les praticiens pour considérer que le délégataire conserve un risque d'exploitation substantiel, le TRI ne serait plus que de 2,9%.....

Deux schémas seuls ont donc été conservés :

- une réalisation en marchés publics associant un ou plusieurs marchés de maîtrise d'œuvre (conception), un ou plusieurs marchés de travaux (construction) et un ou plusieurs marchés d'entretien et maintenance, l'exploitation du service étant assurée par la COBAS, qualifiée de « 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 le périmètre des prestations pourra comporter des prestations dites optionnelles.

Les communes concernées, propriétaires des terrains d'assiette des piscines, mettront à disposition de la COBAS les emprises foncières nécessaires. La commune d'Arcachon a déjà pris une délibération en ce sens. La procédure est en cours à la Teste et à Gujan-Mestras dans l'attente des documents cadastraux requis. La COBAS signera ensuite le contrat de partenariat avec la société de projet attributaire qui bénéficiera d'une autorisation d'occupation du domaine public pour la durée du CP.

Tableau 1 : Prestations de base et optionnelles en MOP et en CP

Prestations		Prestations incluse en base		Prestations en option
Conception / Construction (équipements intérieurs, espaces détente, vestiaires, douches, sanitaires, locaux techniques, VRD,...)		✓		
Financement		✓		
Maintenance		Bâtiment	Installations	
GE R	N1	✓	✓	
	N2	✓	✓	
	N3	✓	✓	
	N4	✓	✓	
	N5	✓	✓	
Fourniture d'énergie (eau/gaz/électricité)		✓		
Gardiennage / Sécurité		✓		
Exploitation de l'eau / Produits divers / ...				✓
Entretien courant (nettoyage,...)				✓
Surveillance des bassins				✓
Gestion / Administration / Accueil				✓
Gestion des lignes d'eau				✓
Régie de recettes / Commercialisation				✓
Services associés (sauna, hammam,...)				✓

Source : rapport d'évaluation préalable

La Mission d'appui considère qu'il s'agit effectivement des deux schémas privilégiés à retenir le cadre de l'analyse comparative. La Mission d'appui prend acte de ce que la COBAS souhaite, à titre optionnel, transférer la gestion du service au partenaire privé et qu'à ce titre les maîtres nageurs, qui ont le statut de fonctionnaires municipaux, devront être gérés par le partenaire privé par le biais de détachement. Cela implique qu'un droit d'option devra leur être proposé et que la COBAS devra donc

anticiper le reclassement éventuel de ceux qui refuseront d'exercer leur activité sous l'autorité du partenaire privé. Ce reclassement prévaut également pour le personnel en charge de l'entretien.

Toujours à titre optionnel, la facturation des services aux usagers au titre de l'exploitation de l'ensemble des activités pourra être assurée par le partenaire privé au nom et pour le compte de la COBAS. En effet :

- l'article L.1414.-1 I du CGCT prévoit que le champ du contrat de partenariat peut recouvrir des tâches d'« exploitation ou [de] gestion d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels nécessaires au service public » et qu'« il peut également avoir pour objet...des prestations de services concourant à l'exercice, par la personne publique, de la mission de service public dont elle est chargée » ;

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

3.2 Durée

Le rapport prend comme date de lancement le 4/01/2010 dans les deux schémas.

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

Il est à noter qu'aucune mise en service séparée des trois piscines n'est envisagée alors que le projet aurait pu s'y prêter. Les conseils ont choisi d'augmenter légèrement la durée de réalisation des investissements (20 mois au lieu de 15 à 18 mois pour chaque piscine, considérant que les trois chantiers se dérouleraient en parallèle).

Le tableau suivant reprend les calendriers détaillés pour les deux schémas. Si la date de lancement du projet est aujourd'hui dépassée, les délais de procédure mentionnés demeurent néanmoins valables sous réserve des observations ci-dessous.

Tableau 2 : Calendrier des procédures et travaux dans les deux schémas

<i>Calendrier prévisionnel</i>	MOP	CP
Date de lancement de l'opération	04/01/2010	04/01/2010
Préparation des documents de publicité (AAPC, DCE,...)	1 mois	1 mois
Date de publication du marché de MOE (MOP) / CP	04/02/2010	04/02/2010
Analyse et attribution du marché de MOE (yc délais administratifs) OU dialogue compétitif	8 mois	10 mois
Date d'attribution du marché de MOE (MOP) ou Signature du contrat (CP)	04/10/2010	04/12/2010
Réalisation des APS/APD OU réalisation des études (CP)	14 mois	1 mois
Instruction et recours	0 mois	3 mois
Préparation, analyse et attribution des documents relatif aux marchés de travaux / services / financement.	0 mois	0 mois
Date d'attribution des marchés	04/12/2011	
Durée totale de la phase amont	23 mois	15 mois
Durée du contrat		32 ans
Délais avant démarrage des travaux	1 mois	0 mois
Date de début des travaux	04/01/2012	04/04/2011
Durée des travaux (en mois)	20 mois	20 mois
Durée des opérations de mise à disposition (en mois)	1 mois	1 mois
Date de mise en service	04/10/2013	04/01/2013

Durée d'exploitation (base de comparaison)	29 ans et 11 mois	29 ans et 11 mois
Date de fin du contrat	03/09/2043	03/12/2042

Source : rapport d'évaluation préalable.

En MOP, les procédures d'attribution des marchés de maîtrise d'œuvre d'ensemble (MOE) et de travaux durent 23 mois en tout, alors que celles liées au contrat de partenariat ne prennent que 11 mois. Ces 11 mois sont un délai très ambitieux, si l'on se fonde sur le retour d'expérience de la MAPPP.

En MOP, les procédures administratives à suivre pour obtenir les diverses autorisations nécessaires, dont le permis de construire, et le temps nécessaire pour purger les délais de recours se déroulent parallèlement à la passation des marchés de travaux.

En CP, le dossier de consultation des entreprises est complété pendant le délai administratif incompressible qui sépare la publication de l'AAPC de la réception des candidatures. Le CP n'entre en vigueur qu'au terme d'un délai de 4 mois qui permet de purger les recours à son sujet.

La durée des travaux est supposée identique dans les deux schémas (20 mois).

La procédure associée au schéma MOP comporte, toutefois, certaines incertitudes susceptibles de perturber le bon déroulement du projet. 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.

Au total, et sous réserve des commentaires précédents, le CP permet de gagner **9 mois** dans la date de mise en service des équipements par rapport à la MOP.

La mise en service des piscines est ensuite suivie par une phase d'exploitation de 29 ans et 11 mois, quel que soit le schéma retenu.

La durée du CP est donc de **32 ans** (4 mois de purge des délais de recours et d'études + 21 mois de travaux avec la mise en service, soit 25 mois, suivis d'une période d'exploitation de 29 ans et 11 mois, soit au total 32 ans).

La Mission d'appui prend acte des délais estimés dans chacun des schémas. Elle estime que la durée du contrat paraît correspondre à la durée maximale. La durée du contrat pourra être laissée ouverte dans l'AAPC et discutée lors du dialogue compétitif.

La Mission d'appui considère que le délai prévu pour le dialogue compétitif est relativement tendu. Aussi, la COBAS devra-t-elle veiller à mettre en place une gestion rigoureuse et une organisation adaptée au projet.

3.3 Fiscalité, TVA

La COBAS pourra bénéficier du FCTVA tant en MOP qu'en CP (sur la part du loyer d'investissement correspondant au remboursement en principal de la dette ayant servi à financer la construction des piscines), les piscines étant exploitées dans des conditions respectant le fonctionnement d'un service public.

Les autres taxes respectent le principe de la neutralité fiscale entre les deux schémas conformément aux dispositions prises en 2008.

3.4 Coûts

3.4.1 Coûts d'investissement

Les conseils, avec l'aide des bureaux d'études techniques, ont réalisé une analyse détaillée des coûts d'investissements dans les deux schémas, en introduisant un coefficient d'optimisation de 10% du coût des travaux en CP, pour tenir compte des économies d'échelle générées par un contrat global, dont l'application est tempérée par un facteur spécifique d'augmentation des mêmes coûts en CP de 5% pour intégrer, d'une part, le fait que le partenaire privé sélectionnera le mieux-disant et non pas systématiquement les moins-disants et, d'autre part, l'impact de la recherche de coûts d'exploitation optimisés qui peut se traduire par des investissements initiaux plus onéreux

Les coûts dans les deux solutions sont les suivants :

Tableau 3 : Coûts d'investissements HT en M€ (valeur octobre 2009)

Nature des dépenses	Schéma de référence (MOP)	Contrat de partenariat (CP)	Ecart en %
Travaux et équipements	20,225	19,112	- 5,5 %
Honoraires de conception	3,762	2,599	- 30,9 %
Autres coûts annexes	1,655	1,246	- 24,7 %
Subventions diverses	- 3,725	- 3,602	
Coût total	21,917	19,355	- 11,7 %

Source : rapport d'évaluation préalable.

Les autres coûts annexes intègrent en particulier une marge de précaution pour imprévus et aléas (5% du coût des travaux et des honoraires de conception en MOP et 2% en CP, et un poste assurances, légèrement moins élevé en CP (1,60% de l'assiette précédente contre 1,90% en MOP).

Les conseils ont également identifié d'autres coûts que la personne publique supportera mais qui ne font pas partie du montant à financer :

- des coûts d'assistance à la personne publique, plus élevés en CP qu'en MOP compte tenu de la mise au point plus délicate d'un CP (200 K€ HT en CP contre 125 K€ HT en MOP),
- des frais d'indemnisation des candidats écartés (0,3% du montant des travaux HT dans les deux schémas et pour deux candidats non retenus, les conseils s'étant inspirés de la pratique suivie dans le cadre d'un concours d'architectes), soit environ 60 K€ par candidat ce qui est un peu faible.

Les coûts d'investissement sont indexés selon les indices en vigueur dans la profession qui n'appellent pas de remarque particulière de la MAPPP.

Au total, en intégrant l'indexation des coûts d'investissement sur la période des travaux, l'impact de la TVA en MOP (les investissements sont facturés TTC à la COBAS) compensé par le remboursement du FCTVA (non actualisé toutefois), et la capitalisation des frais financiers intercalaires en CP, le besoin de financement s'élève en MOP à 25,258 M€ TTC et à 22,244 M€ TTC en CP.

L'écart entre les deux schémas n'a changé ni de sens, ni d'ampleur (11,9% en faveur du CP).

La Mission d'appui prend acte de ces hypothèses de départ qui font apparaître un avantage financier substantiel (-11,9%) du CP par rapport à la MOP en termes de montants à financer.

3.4.2 Coûts et recettes d'exploitation

Le périmètre du contrat de partenariat inclut les prestations suivantes :

- l'entretien et la maintenance des équipements, du bâtiment, des VRD et des espaces verts ;
- le GER des bâtiments et des installations techniques ;
- la fourniture d'énergie : électricité, eau, chauffage.

Sur option, il sera possible d'y intégrer également des prestations en lien direct avec l'exploitation du service public, à savoir :

- l'accueil,
- la régie de recettes,
- la gestion et l'administration des équipements,
- la surveillance des bassins,
- l'entretien courant (nettoyage),
- l'exploitation de l'eau.

Les coûts annuels d'exploitation - maintenance sont donc les suivants :

Tableau 4 : Coûts annuels d'exploitation - maintenance HT (valeurs octobre 2009)

<i>Coûts annuels d'exploitation et de maintenance HT</i>	Unité d'œuvre	Coût unitaire HT - MOP	Coût unitaire HT - CP	MOP	CP
Fluides (eau/gaz/élec)				450 156 €	450 156 €
<i>Eau bassin</i>	33 195 m ³	2,10 €	2,10 €	69 710 €	69 710 €
<i>Eau sanitaires</i>	10 250 m ³	3,20 €	3,20 €	32 800 €	32 800 €
<i>Chauffage</i>	6 004 25 KWh/an	0,045 €	0,045 €	270 191 €	270 191 €
<i>Electricité</i>	1 106 50 KWh/an	0,070 €	0,070 €	77 455 €	77 455 €
Entretien réparation bien mobiliers				- €	24 829 €
Contrat de sécurité de surveillance (gestion des alarmes et vidéo)				- €	27 588 €
Technicien de maintenance	3 ETP	- €	25 383 €	- €	76 148 €
Contrat de maintenance (MOP)				133 148 €	-
Total annuel HT				583 304 €	578 721 €
Ecart MOP					- 0,8%
Total annuel HT prestations optionnelles				1 297 164 €	1 274 704 €

Source : rapport d'évaluation préalable.

Les coûts d'exploitation (hors personnel et énergie) sont affectés en CP d'un coefficient d'optimisation de 8% (5% au titre de la globalité du contrat et 3% dus aux économies d'échelle permises par la réalisation simultanée des trois équipements). Comme l'assiette sur laquelle ce coefficient s'applique est réduite, l'impact sur le montant total est limité.

A ces coûts doivent s'ajouter les coûts du GER (578 K€ HT annuels pour la MOP et 520 K€ pour le CP), le CP bénéficiant ici aussi d'un avantage forfaitaire, estimé à 10%, par rapport à la MOP (en CP, les charges de GER font l'objet de provisions annuelles qui sont placées en attendant leur utilisation ; en MOP, le GER est financé par emprunt au moment où il doit intervenir). La périodicité des investissements au titre du GER est de 10 ans pour la plupart des postes concernés (vestiaires, douches / sanitaires, traitement d'air, ...).

Il est à relever que la COBAS envisage de déléguer, au titre de prestations de service optionnelles, l'exploitation du service public puisque le titulaire du CP devra, à titre d'exemple, fournir un chef de bassin et des maître nageurs sauveteurs (la moyenne annuelle des salaires du personnel affecté à cette gestion est estimée à 0,800 M€ pour 27 ETP).

Les recettes d'exploitation liées à ces prestations optionnelles sont estimées, pour leur part, à 0,500 M€ par an, hors entrée des scolaires. Ces sommes permettront de diminuer le montant des loyers à la charge de la COBAS. Leur modicité ne fait courir aucun risque de requalification du CP en délégation de service public. L'encaissement de ces sommes pourrait éventuellement être confié au titulaire du CP conformément à l'article L.1414-1-II du CGCT mais le rapport d'évaluation préalable ne développe pas cette option.

En MOP, ces prestations optionnelles, qui correspondent à des charges d'exploitation relatives au service public, et les recettes qui s'y attachent, seront fournies en régie.

Les coûts d'exploitation sont indexés selon les indices en vigueur dans la profession qui n'appellent pas de remarque particulière de la MAPPP sauf à noter qu'aucune part fixe n'est prévue au titre des gains de productivité autorisés par un effet d'apprentissage.

La MAPPP prend acte des hypothèses qui ont été retenues en ce qui concerne les coûts d'exploitation.

3.5 Coûts financiers, de montage et de gestion

3.5.1 Hypothèses de financement en schéma de référence

La phase de construction est financée sur la base d'Euribor 1 mois. Les crédits de préfinancement sont consolidés à la fin de chaque année, les intérêts intercalaires pouvant éventuellement être capitalisés.

Les conseils envisagent ensuite deux emprunts successifs de 20 ans au taux de 5,30% puisque les travaux se déroulent sur près de deux ans (un emprunt par an).

Les taux définitifs seront connus au moment de la signature des marchés. Compte tenu du contexte actuel, les conseils n'envisagent pas de couverture du risque de taux d'intérêt en période de construction.

3.5.2 Hypothèses de financement en schéma CP

Les conseils ont adopté une structure de financement classique :

- constitution d'une société de projet capitalisée à hauteur de 10% des besoins de financement, les fonds propres n'étant injectés qu'à la date de mise à disposition des ouvrages (il existe donc un crédit relais fonds propres garanti par les actionnaires pendant la construction) et rémunérés à 11% par an.
- le préfinancement des travaux est à taux variable. Les frais financiers intercalaires sont capitalisés. Le taux de base est ici aussi l'Euribor 1 mois auquel s'ajoute une marge bancaire de 150 points de base.
- à la fin des travaux (aucune tranche n'est introduite), capital et intérêts intercalaires sont refinancés par une dette projet et une dette Dailly sur 20 ans. Il y aura donc près de 10 ans d'exploitation après remboursement total des emprunts⁵. La dette Dailly représente 80% du besoin de financement (les conseils estiment qu'elle correspond à 80% du montant actualisé des loyers d'investissement, conformément aux dispositions spécifiques du code monétaire et financier, ce qui est une approximation).

⁵ Les emprunts sont en effet remboursés fin 2032. Il serait alors envisageable de diminuer à due proportion le montant des loyers (pour la part investissement et frais financiers hors rémunération des fonds propres) mais ce n'est pas l'option retenue dans les simulations financières du rapport (p. 80).

CB

Les conditions financières des deux schémas sont reprises dans le tableau ci-dessous :

Tableau 5 : Conditions de financement du projet (valeurs novembre 2009)

<i>Conditions de financement</i>	MOP	CP
Commission d'arrangement	///	0,80%
Commission d'engagement	///	0,60%
Taux de référence - court terme : Euribor 1M	0,42%	0,42%
Marge période de construction (court terme)	1,30%	1,50%
Taux de référence - long terme (20 ans) : Swap contre Euribor 6M	3,90%	3,90%
Marge période d'exploitation - dette projet	1,40%	2,00%
Marge période d'exploitation - cession de créance	///	1,40%
Taux de rentabilité des fonds propres	///	11,00%
Taux moyen long terme	5,30%	5,93%
Maturité dette projet	20 an(s)	20 an(s)
Maturité dette refinancée par cession de créances	///	20 an(s)

Source : rapport d'évaluation préalable.

Le CP est en outre grevé d'une commission de montage, exigible dès la signature du contrat de financement, correspondant à 1,40% du montant emprunté, qui n'apparaît pas dans le tableau ci-dessus.

Avec ces hypothèses, et sous réserve de ce qui sera relevé ci-dessous, la COBAS paierait un loyer de 2 746 K€ TTC par an hors prestations optionnelles (l'intégration de ces prestations se traduirait par un loyer supplémentaire de 1 577 K€ annuel)⁶.

La MAPPF considère que les hypothèses retenues dans le rapport sont acceptables. Depuis novembre 2009 toutefois, une certaine amélioration autorise une révision à la baisse des marges bancaires du CP qui tourneraient aujourd'hui entre 120 et 130 points de base pour la dette Dailly acceptée par une collectivité territoriale. La marge définitive dépendra de la perception qu'auront les banques du risque de contrepartie présenté par la COBAS. Ce risque sera apprécié en fonction de la qualité des finances des trois communes associées et de la soutenabilité budgétaire des investissements envisagés, éléments qui n'entrent pas dans le champ de l'avis de la MAPPF.

Par ailleurs, le taux de swap de référence à 20 ans retenu peut également être révisé à la baisse – autour de 2,80 % - ce qui se répercutera sur le montant des loyers.

A ce sujet, la MAPPF relève qu'il est dangereux pour tout emprunteur de se financer à taux variable. Elle incite donc la COBAS à être engagée à taux fixe le plus tôt possible après la signature du CP et au plus tard après la purge des recours sur la délibération autorisant le CP et sur le CP lui-même, et l'obtention du permis de construire. Des techniques bancaires existent à cet effet, via des instruments de marché cotés, donc vérifiables. Cette orientation lui permettrait, en outre, d'éviter de supporter un risque de refinancement à la mise en service des ouvrages.

En toute hypothèse, si cette orientation n'est pas suivie, le risque qui s'attache à la mobilisation de financements à long terme au moment de la livraison des ouvrages devrait être plafonné, supporté dans la limite de ce plafond par le partenaire privé, la COBAS ne prenant le relais qu'au-delà de ce plafond. Le montant du plafonnement devra être déterminé pendant le dialogue compétitif au vu des conséquences qu'il aura sur le montant du loyer d'investissement.

⁶ Ce dernier loyer devrait être diminué des recettes de valorisation permises par ces prestations, que le rapport évalue à un peu moins d'un million d'euros par an TTC. A noter que ces prestations optionnelles, assujetties à la TVA, devraient entraîner la création d'un compte de TVA spécifique, la TVA encaissée sur la vente de services devant être reversée au Trésor Public sous réserve de la déduction de la TVA amont. Ces mouvements de TVA n'ont pas été pris en compte.

En ce qui concerne ce point, la MAPPP s'étonne que l'échéancier des loyers d'investissement à payer par la COBAS s'échelonne sur 30 ans alors que les emprunts sont présentés comme s'amortissant sur 20 ans à partir de la date de mise en service des équipements. Au vu des explications supplémentaires fournies à la MAPPP, les conseils justifient cette présentation par l'impossibilité de lever des financements à 30 ans fin 2009 alors que cette durée correspond selon eux à la durée optimale d'amortissement d'un équipement tel qu'une piscine. Ils ont donc pris pour parti de rehausser les marges bancaires et de transformer une dette souscrite par la société de projet sur 20 ans en un financement sur 30 ans, les échéances étant lissées de façon à ne faire supporter à la COBAS qu'un loyer moyen.

La MAPPP ne cautionne pas cette manière de faire car il n'appartient pas à la société de projet de se comporter comme un établissement financier et de prendre un risque de transformation. Elle relève que le CGCT dans son article L.1414-1 précise bien que la durée d'un CP est fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues. La présentation adoptée est donc artificielle ; elle ne permet pas à la MAPPP de rendre son avis en toute connaissance de cause et les calculs auxquels cette Mission s'est livrée font d'ailleurs apparaître que le taux de financement à retenir pour des remboursements sur 30 ans dont l'échéance annuelle serait de 1,431 M€ TTC – donnée du rapport d'évaluation préalable - serait de l'ordre de 5% par an, alors même que la rémunération des fonds propres est incluse dans le loyer financier, et non de 5,93% comme indiqué (taux de financement moyen à long terme du rapport intégrant une telle rémunération⁷).

3.6 Analyse comparative de la VAN des coûts

3.6.1 Analyse comparative de la VAN des coûts avant prise en compte monétaire des risques

L'analyse menée par les conseils appelle deux remarques :

- le taux d'actualisation utilisé est celui de l'OAT à 30 ans (4,321%) et non celui du financement à long terme de la personne publique (5,30%), pratique recommandée par la MAPPP, ce qui a pour conséquence d'augmenter le montant des VAN calculées dans les deux schémas,
- par ailleurs, mais cette observation est de second ordre, il existe un biais de calcul dû au fait que les derniers emprunts de renouvellement en MOP au titre du GER seront toujours en phase d'amortissement au terme de la période d'exploitation retenue dans les calculs.

Conformément aux recommandations de la MAPPP, les conseils ont procédé à un calage des dates de mise en service sur la date de mise en service la plus éloignée, c'est-à-dire celle de la solution MOP.

Les VAN des coûts hors risques en date du 1/01/2009 sont les suivantes :

⁷ Dans la version du rapport d'évaluation préalable datée de décembre 2009, la rémunération des fonds propres diminue d'ailleurs curieusement sur la durée de la période d'exploitation.

Tableau 6 : VAN des coûts des deux schémas TTC avant prise en compte monétaire des risques (valeur octobre 2009 en M€)

Valeur actuelle nette	MOP	CP	Ecart en %
VAN des coûts des investissements	18,346	10,987	
VAN des coûts du financement	11,432	9,530	
VAN coûts exploitation / maintenance	19,512	19,209	
VAN du projet au 1/10/2009	49,290	39,726	- 19,4 %
VAN des prestations optionnelles	10,657	8,739	
VAN du projet avec prestations optionnelles	59,947	48,465	- 19,1 %

Source : rapport d'évaluation préalable.

Le CP apparaît ainsi nettement plus avantageux que la MOP puisque l'écart des VAN avant prise en compte des risques est de 19,1 % en sa faveur avec les prestations optionnelles.

3.6.2 Analyse comparative de la VAN des coûts après prise en compte monétaire des risques

Les conseils ont mené une analyse très sérieuse et bien étayée.

Ils ont recensé et défini les risques habituels en CP au titre des phases de conception, de construction et d'exploitation. Ils ont écarté ou non modélisé les risques qui ne paraissaient pas être discriminants et dont la valorisation aurait pu être sujette à caution (risque de modification réglementaire, risques de financement présumés identiques dans les deux schémas, risque de commercialisation et donc de baisse de la fréquentation qui est supporté intégralement par la personne publique).

Les risques identifiés et retenus sont ensuite répartis entre la personne publique et la personne privée dans une matrice (il n'y a pas de risque partagé entre la personne publique et le titulaire du CP ; tous les risques sont affectés à l'une ou à l'autre).

L'analyse de leur impact est menée en valeurs moyennes (produit de leur occurrence par leur sévérité) au titre d'un seul scénario, tant pour les risques de surcoûts que pour les impacts en termes de délai. Les délais supplémentaires rétroagissent sur les coûts par le jeu des clauses d'indexation (actualisation du calendrier mais la précision des calculs ne va pas jusqu'à prendre en compte l'augmentation de l'assiette des financements nécessaires). Ils se traduisent par un écart de près de 18 mois (et non de 9 mois) dans les dates de mise en service à l'avantage du CP.

On peut noter que les autres conséquences directes d'un retard dans les travaux (dépenses d'investissement supplémentaires, coûts de mobilisation du chantier) et indirectes (frais financiers intercalaires supplémentaires, éventuels coûts de recalage des instruments de couverture de taux) ne sont pas intégrées dans le raisonnement.

Les conseils relèvent que les risques de surcoûts concernent principalement la conception / construction et affectent en priorité la MOP (impact en VAN de 1,9 M€ en MOP contre 0,390 M€ en CP), les risques de délais pénalisant également de façon principale la maîtrise d'ouvrage publique⁸

Après prise en compte monétaire des risques, les résultats obtenus sont les suivants :

⁸ Les VAN des coûts diffèrent peu avant et après risques car l'impact des délais compense l'impact des surcoûts dans la mesure où le taux d'actualisation retenu est supérieur au taux d'inflation du modèle s'agissant des coûts de construction (ce poste est indexé à 3,50 % par an).

CB

Tableau 7 : VAN des coûts des deux schémas TTC après prise en compte monétaire des risques (valeur octobre 2009 en M€)

Valeur actuelle nette	MOP	CP	Ecart en %
VAN des coûts des investissements	20,007	11,324	
VAN des coûts du financement	12,058	9,750	
VAN coûts exploitation / maintenance	18,787	18,473	
VAN du projet au 1/10/2009	50,852	39,547	- 22,2 %
VAN des prestations optionnelles	10,646	8,374	
VAN du projet avec prestations optionnelles	61,498	47,921	- 22,1 %

Source : rapport d'évaluation préalable.

L'écart se creuse en faveur du CP (22,1% d'avantage avec les prestations optionnelles).

Les tests de basculement réalisés montrent que cet avantage ne disparaîtrait que si le montant prévisionnel des travaux en CP augmentait de plus de 30 % par rapport à la MOP. Les tests menés sur les dépenses d'exploitation (basculement d'un même ordre de grandeur) et sur les marges bancaires (qui se sont détendues depuis la date de rédaction du rapport d'évaluation préalable) confortent le sentiment de robustesse.

4 Synthèse de l'avis

La MAPP est estimée que la pertinence juridique du recours au contrat de partenariat est établie au titre de la complexité technique du projet.

L'analyse comparative a été menée de façon détaillée avec la principale alternative pertinente pour la réalisation du projet. Elle souffre néanmoins de la prise en compte d'un certain nombre d'hypothèses qui ne sont pas conformes à la méthodologie recommandée.

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

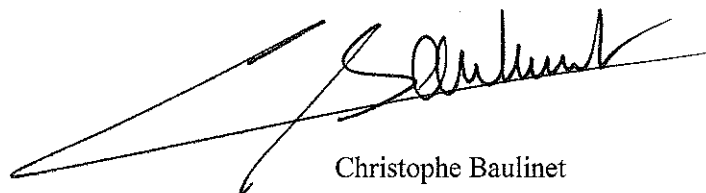
En outre, les critères qualitatifs (modulation de la rémunération du partenaire privé en fonction de ses performances, prise en compte des préoccupations de développement durable) renforcent l'intérêt du contrat de partenariat.

La MAPP relève qu'il aurait été plus judicieux d'aligner la période d'exploitation du CP sur la durée des financements mobilisables au moment de l'évaluation préalable, soit 20 ans au lieu de 30 ans, comme le recommandent les textes en vigueur (art. L.1414-1 du CGCT). En outre, une période de 20 à 25 ans correspond davantage à la durée d'amortissement d'une piscine. En fonction des conditions de marché actuelles et des propositions remises par les candidats, puisque le projet est parti en procédure, cette question de la durée de la période d'exploitation devrait être réexaminée.

S'agissant des prestations optionnelles, la Mission d'appui recommande qu'une attention particulière soit portée avant et durant le dialogue compétitif aux montants des recettes que la COBAS peut raisonnablement en attendre, sachant qu'une partie de ces recettes viendrait en déduction du loyer qu'elle devra verser au partenaire privé. Le traitement de la TVA affectant ces recettes devra être précisé.

Sous ces réserves, la Mission d'appui à la Réalisation des Contrats de Partenariat émet un avis favorable au choix du contrat de partenariat pour le projet de réalisation du plan piscines de la COBAS.

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



Christophe Baulinet