



FIN INFRA
TRÉSOR
DIRECTION GÉNÉRALE

Le Directeur

Paris, le 9 septembre 2016

**Avis n°2016 - 04 relatif à la création d'un bâtiment à usage
culturel, touristique, associatif et technique de la ville
d'Arcachon**

Préambule : Cet avis est rendu en application de l'article 76 de l'Ordonnance n°2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics et de l'article 153 du décret n°2016-360 du 25 mars 2016 relatifs aux marchés publics.

Cet avis portant sur l'évaluation préalable du mode de réalisation de la création d'un bâtiment à usage culturel, touristique, associatif et technique de la ville d'Arcachon fait suite à une saisine complémentaire de la commune. Un premier avis n°2016-03 avait été rendu le 15 juillet 2016 sur ce projet.

1. Présentation générale du projet

1.1. Le besoin exprimé par la Ville et ses objectifs

La Ville d'Arcachon souhaite développer, dans le cadre d'une opération globale de réaménagement de son espace urbain, l'offre d'équipements publics avec la création d'un bâtiment à usage culturel, touristique, associatif et technique.

Les objectifs poursuivis sont multiples avec :

- le regroupement physiquement des services ayant des liaisons fonctionnelles entre eux et à proximité des élus,
- la constitution d'entités cohérentes pour le public et les services,
- la création pour le public d'une véritable structure d'accueil multiservices lisible et moderne,
- la création d'un outil réactif de gestion de l'information en intégrant toute les fonctionnalités des nouvelles technologies,

- la création de conditions optimales de services de la démocratie locale (salles de conférence, maison de quartier, salle de réunions...).

Ce bâtiment, qui doit présenter une architecture significative, porteuse de dynamisme, compatible avec les édifices existants proches, abritera :

- l'Office de Tourisme, actuellement géré par Arcachon Expansion qui loue des locaux à la ville,
- d'autres équipements publics (Maison Des Associations (MDA), Salle de conférences, Médiathèque-Ludothèque, Maison de quartier), intégrant un projet de valorisation du blockhaus enterré qui vient d'être découvert sur le site.

Le bâtiment desservira également un cantonnement des services techniques municipaux avec des accès directs sur l'espace public.

1.2. L'objet de l'opération et les éléments du programme

L'opération consiste en la création d'un bâtiment sur quatre niveaux, d'une surface totale SDO de 3705 m², à usage culturel, touristique, associatif et technique, qui devra comprendre :

- une maison des associations
- une médiathèque/ludothèque
- une salle de conférence
- un office de tourisme
- un cantonnement pour le service propreté
- des sanitaires publics
- des locaux techniques
- une maison de quartier

Les niveaux R+1 et R+2 seront en porte à faux sur un blockhaus existant qui devra être mis en valeur.

Pour sa réalisation, l'opération nécessite :

- la démolition du bâtiment actuel de l'office de tourisme (environ 300 m² Surface Dans Œuvre) ;
- la création d'un bâtiment regroupant toutes les fonctions décrites ci-dessus (SDO estimée à environ 3.700 m²) ;
- la création d'un lien entre le nouveau bâtiment et le blockhaus existant en R-1.

1.3. Le contexte urbanistique

Le projet s'inscrit dans la requalification urbaine du quartier de la gare à Arcachon, et de revitalisation du centre-ville. En effet l'opération de réaménagement urbain comprendra à terme la réfection du boulevard Leclerc, un parking souterrain de 150 places, la création d'un Pôle d'échange multimodal ainsi que du bâtiment à usage culturel, touristique, associatif et technique.

Le projet envisagé doit s'intégrer dans le projet urbain en cours, et devra permettre de conserver des vues sur la ville d'hiver, proposer un traitement des façades et de l'espace public, conserver un linéaire cohérent avec l'esplanade.

2. Analyse comparative des modes de réalisation

2.1. L'analyse juridique

2.1.1. Rappel des textes

a). Le seuil

L'Ordonnance n°2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics, applicable aussi bien à l'Etat et ses établissements publics, qu'aux Collectivités Territoriales et leurs Etablissement Publics, a établi de nouvelles conditions de recours au marché de partenariat à l'article 75 de l'Ordonnance ainsi rédigé :

« I. - La procédure de passation d'un marché de partenariat ne peut être engagée que si l'acheteur démontre que, compte tenu des caractéristiques du projet envisagé, des exigences de service public ou de la mission d'intérêt général dont l'acheteur est chargé, ou des insuffisances et difficultés observées dans la réalisation de projets comparables, le recours à un tel contrat présente un bilan plus favorable, notamment sur le plan financier, que celui des autres modes de réalisation du projet. Le critère du paiement différé ne saurait à lui seul constituer un avantage. Les modalités d'établissement de ce bilan sont fixées par décret en Conseil d'Etat.

II. - Les acheteurs ne peuvent recourir au marché de partenariat que si la valeur de ce marché est supérieure à un seuil fixé par voie réglementaire en fonction de la nature et de l'objet du contrat, des capacités techniques et financières de l'acheteur et de l'intensité du risque encouru. »

Le Seuil prévu à l'article 75 de l'Ordonnance marché et décliné à l'article 151 du Décret marché est satisfait. En effet, il s'agit en l'espèce d'un ouvrage de bâtiment, soumis de ce fait au seuil de 10 millions d'euros H.T. prévu par le 3° de l'article 151 qui dispose :

« Le seuil prévu à l'article 75 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 susvisée, au-delà duquel les acheteurs peuvent recourir au marché de partenariat, est fixé à :

1° 2 millions d'euros HT lorsque l'objet principal du marché de partenariat porte sur des biens immatériels, des systèmes d'information ou des équipements autres que des ouvrages ainsi que lorsque le contrat comporte des objectifs chiffrés de performance énergétique et prévoit que la rémunération du titulaire tient compte de l'atteinte de ces objectifs ;

2° 5 millions d'euros HT lorsque l'objet principal du marché de partenariat porte sur : a) Des ouvrages d'infrastructure de réseau, notamment dans le domaine de l'énergie, des transports, de l'aménagement urbain et de l'assainissement ; b) Des ouvrages de bâtiment lorsque la mission confiée au titulaire ne comprend aucun des éléments mentionnés aux 2° et 3° du II de l'article 67 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 susvisée ;

3° 10 millions d'euros HT lorsque l'objet principal du marché de partenariat porte sur des prestations ou des ouvrages autres que ceux mentionnés aux 1° et 2° du présent I »

Ce seuil est atteint en l'espèce. En effet, le montant estimatif à financer de l'opération, indiqué à la page 11 de l'évaluation préalable est de 11 millions d'euros en coût d'investissement. Si on prend en compte la **rémunération totale** versée par l'acheteur sur la durée du contrat conformément aux dispositions du II article 75, ce montant est supérieur à 18 M€ :

« II. - La valeur du marché de partenariat comprend : 1° La rémunération du titulaire versée par l'acheteur ; 2° Le cas échéant, les revenus issus de l'exercice d'activités annexes ou de la valorisation du domaine ; 3° Le cas échéant, les éventuels concours publics. La valeur à prendre

en compte est celle estimée au moment de l'envoi de l'avis d'appel à la concurrence à la publication. »

b). Les avis et autorisations préalables au lancement d'un marché de partenariat

L'acheteur doit réaliser une évaluation du mode de réalisation du projet et une étude de soutenabilité budgétaire, soumises respectivement pour avis à la Mission d'Appui au Financement des Infrastructures, créée par décret n° 2016-522 du 27 avril 2016, et aux services déconcentrés de la DGFIP (DDFIP et DRFIP).

Une fois les avis rendus dans les délais prévus par les articles 153 et 154 du Décret n°2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics, la collectivité territoriale doit présenter à son assemblée délibérante les conclusions desdites évaluations ainsi que les avis rendus par les services de l'Etat compétent, en application de l'article 77 de l'Ordonnance marchés publics.

2.1.2. Les montages contractuels exclus

Plusieurs schémas, n'offrant pas un cadre adapté pour la réalisation du projet, sont écartés :

- la régie (régie simple, régie dotée d'une autonomie financière, régie dotée de l'autonomie financière et de la personnalité morale) : ce schéma est écarté compte tenu du périmètre des missions confiées et de la mobilisation des ressources humaines envisagées.
- la délégation de service public-concession : ce schéma est écarté compte tenu du fait que « le regroupement des différents services publics municipaux ne saurait être au nombre des activités de service public dont la gestion peut être déléguée à un opérateur privé » et de l'absence de recettes tirées des usagers, critère déterminant pour ce type de contrat ;
- le marché de conception-réalisation puisque aucun motif d'ordre technique intrinsèques au projet n'apparaît de nature à rendre nécessaire l'association de l'entrepreneur aux études à réaliser ;
- le bail emphytéotique administratif (BEA) « aller-retour » au regard de l'interdiction prévue par l'article 101 de l'ordonnance du 23 juillet 2015.
- Le marché global de performance prévu par l'article 34 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 dont les termes sont rappelés ici : *Nonobstant les dispositions de l'article 33, les acheteurs peuvent conclure des marchés publics globaux de performance qui associent l'exploitation ou la maintenance à la réalisation ou à la conception-réalisation de prestations afin de remplir des objectifs chiffrés de performance définis notamment en termes de niveau d'activité, de qualité de service, d'efficacité énergétique ou d'incidence écologique. Ces marchés publics comportent des engagements de performance mesurables.*

La Ville d'Arcachon estime que si les conditions de recours au marché global de performance sont remplies, en revanche, au regard des caractéristiques du projet, et notamment des engagements de performance requis pour les marchés globaux de performance, ce contrat n'est pas adapté au projet envisagé.

Observations de FIN INFRA :

Les cinq types de contrat mentionnés ci-dessus ont été écartés à juste titre, cependant le fondement ayant justifié leur éviction appelle de notre part les remarques suivantes :

-pour la délégation de service public concession de l'article 1411-1 du CGCT : il ne nous semble pas que la gestion d'un office de tourisme ou d'une médiathèque soit aux nombre des activités « régaliennes » non déléguables. En effet, plusieurs collectivités ont déjà externalisé ces activités, notamment sous forme de contrats dits « d'affermages » (DSP), ces activités n'étant pas par nature « réservées » à la gestion directe par la collectivité, même si il est vrai que la très grande majorité des offices de tourisme sont aujourd'hui gérés par des structures publiques ou assimilées en vertu d'un contrat de DSP (SPL, SEML, Associations) Cf Juris Tourisme 2011 n°135, p10 et Juris Tourisme 2013 n°150, p 20). Il convient de rechercher si l'office de tourisme a vocation ou non à intervenir comme opérateur économique sur le marché concurrentiel, ce qui est rarement le cas en pratique. C'est pourquoi, la collectivité est fondé à écarter la concession au regard de l'absence de recettes possibles sur les usagers, en tout état de cause dans des proportions permettant rentabiliser le financement privé d'une part significative des investissements à réaliser. .

- le marché de conception-réalisation a été écarté sur le fondement de l'absence d'ouvrage présentant des dimensions exceptionnelles ou des difficultés techniques particulières. L'ordonnance du 23 juillet 2015 a en effet repris les conditions restrictives de recours au contrat de conception réalisation de l'article 37 du Code des marchés public, conditions renforcées dans l'article 91 du décret marché du 25 mars 2016. La jurisprudence a en effet condamné à plusieurs reprises le marché de conception –réalisation pour des ouvrages de bâtiments (exemple : collège). En l'espèce, le projet devant intégrer un blockhaus existant avec des fondations profondes, présente une certaine complexité technique, mais il nous semble prudent, au regard de la jurisprudence très stricte en la matière, d'écarter le recours au marché de conception-réalisation.

Sur les conditions de recours du marché global de performance :

Le recours aux marchés publics globaux de performance n'est plus subordonné, à l'instar de l'ancien « CREM » de l'article 73 du Code des marchés publics ou du contrat de conception –réalisation de l'article 33, à des conditions d'accès restrictives : « Nonobstant les dispositions de l'article 33, les acheteurs peuvent conclure... ». Il est donc éligible au projet envisagé par la Ville d'Arcachon. La question qui doit être posée est celle de la compatibilité d'un tel contrat au regard des objectifs fixés par la Ville et du périmètre du projet.

Sur les objectifs visés par l'article 34, le contenu du contrat et sa mise en œuvre :

Le nouveau texte de l'article 34 impose que le marché global de performance remplisse des objectifs chiffrés de performance mesurables (en termes de niveau d'activité, de qualité de service, d'efficacité énergétique ou d'incidence écologique) et que la rémunération des prestations d'exploitation ou de maintenance doit être liée à l'atteinte de ces engagements de performance (article 92 du décret marché).

En l'absence de jurisprudence sur l'application des nouveaux textes, il nous semble qu'une interprétation prudente doit être retenue sur la notion d'objectifs chiffrés de performance qui semblent être « au cœur de ces contrats ».

Cependant, en l'espèce, l'inadéquation au projet des objectifs performantiels (niveau d'activité, efficacité énergétique, qualité de service et incidence écologique) comparativement au marché de partenariat ne paraît pas évidente.

La différence, au regard de la pratique de ces contrats, repose en réalité sur la continuité des engagements entre le constructeur et le mainteneur. En effet, dans un marché global de performance, le constructeur est rémunéré en phase de construction, et le mainteneur, en phase d'exploitation, avec des rémunérations séparées (article 92 décret marché). Dans ce type de marché, il y a un changement de responsabilité et de prestataire à la mise à disposition du bâtiment. Or, il a pu être constaté en pratique, que le niveau d'engagement du mainteneur sur la performance du bâtiment (par exemple sur la performance énergétique) était plus faible lorsqu'il y avait « séparation » des prestations et des prestataires. En effet, le mainteneur est généralement peu enclin à assumer les non-conformités bâtementaires, du point de vue performantiel, dues au constructeur, qui n'a pas vocation à rester engagé, dans un marché global de performance, au-delà de la livraison, contrairement à un marché de partenariat (Cf. niveau de transfert de risque en marché de partenariat ci-dessous).

En conclusion, si le niveau d'engagements performantiels entre un marché global de performance et un marché de partenariat peut être le même (ce sont les clauses du contrat qui le détermineront), en revanche, la réalité des engagements du titulaire et sa pénalisation pourra sensiblement varier d'un contrat à l'autre compte tenu du schéma contractuel induit.

Sur l'adaptation de ce contrat au regard du périmètre du contrat :

FIN INFRA estime qu'au regard du périmètre du projet envisagé par la Ville d'Arcachon, le marché global de performance n'apparaît pas adapté sur les deux points suivants, développés dans l'évaluation préalable :

Le financement : en l'état actuel des textes, ni le marché de l'article 33, ni celui de l'article 34 ne permettent de confier au partenaire le pré-financement de l'opération, la règle de l'interdiction du paiement différé ayant été réaffirmée dans l'Ordonnance pour ce type de marché à l'article 60 de l'Ordonnance marché. Pour les marchés globaux de performance, la rémunération de la phase travaux doit se faire obligatoirement pendant les travaux et la rémunération de la phase maintenance pendant la phase maintenance (article 92 de l'Ordonnance).

La durée : le marché global de performance n'a pas vocation, compte tenu de la structure de rémunération prévue par les textes, d'excéder la période nécessaire à la vérification de l'atteinte des objectifs de performance (même si aucun texte juridique contraignant n'existe sur la durée des MGP), sous peine de créer une « rente de situation » au profit du mainteneur. Ainsi il est constaté généralement des durées de 10 à 15 ans pour ce type de contrat. Si la ville souhaite un engagement performantiel du titulaire sur une durée plus longue, il devra donc procéder, à la fin du MGP, à la passation d'un marché de service avec un niveau d'engagement du futur mainteneur probablement inférieur. A l'inverse, un marché de partenariat sur une durée plus longue intégrant le GER peut permettre d'optimiser les coûts de maintenance et prévoir des engagements de performance plus élevés sur la durée du marché.

A titre subsidiaire, sur la procédure de mise en concurrence et les nouvelles obligations de l'article 35.bis de l'Ordonnance du 23 juillet 2003 :

FIN INFRA fait observer que le marché global de performance de l'article 34, est désormais soumis à des obligations procédurales renforcées : (i) l'acheteur doit appliquer la procédure de concours au-dessus des seuils des procédures formalisées, en application des articles 91 et 92 du

décret marché, qui impose une organisation spécifique au sein de l'acheteur, et peut présenter, en termes de délais, de coûts et de mise en œuvre (jury de concours) des incidences qu'il conviendra d'apprécier (indemnisation spécifique art.92 pour chaque soumissionnaire).(ii) Par ailleurs, l'article 35.bis, prévoit désormais que l'acheteur vérifie, au sein des missions confiées par le Titulaire au concepteur, que ce dernier, se voit attribuer les missions de base loi MOP.

En conclusion :

FIN INFRA note, que suite à son premier avis, la Ville d'Arcachon a produit une analyse et une évaluation complémentaire sur le marché global de performance.

FIN INFRA estime qu'il n'est pas démontré que les conditions de recours au marché global de performance ne sont pas remplies, mais que ce type de marché paraît moins adapté au projet que le marché de partenariat, non pas tant au regard des engagements performantiels attendus, dont le contenu devra être précisé par la pratique, qu'au regard du périmètre du contrat et de sa durée.

2.1.3. Les montages contractuels envisageables

Au terme d'une analyse juridique, deux modes de réalisation sont retenus :

- un schéma en maîtrise d'ouvrage public (MOP) consistant à la passation d'un marché portant sur la conception, de marchés allotis pour la construction et de marchés successifs de courte durée pour la maintenance du bâtiment ; Les marchés de travaux « classiques » prévus par l'article 5 de l'ordonnance marché imposent (i) la séparation de la maîtrise d'œuvre et des travaux (article 7 de la loi du 12 juillet 1985 dite « loi Mop ») et (ii) l'obligation d'allotissement (article 32).

Ceci supposerait un découpage dans le temps et dans l'espace des tâches, avec la passation d'un ou plusieurs marchés sur chacune des phases du projet (conception, travaux et maintenance), et par ailleurs un découpage des travaux en plusieurs lots.

Cela nécessiterait un fort pilotage de la part de la Ville d'Arcachon (synchronisation des tâches, missions d'intégration,...) impliquant des ressources internes importantes (missions certes externalisables mais sans réel transfert de risques), et surtout des délais majorés.

L'absence d'effet d'échelle du fait de la division des missions, les coûts internes importants sont autant d'éléments qui rendent cette option peu attractive pour la Ville. Celle-ci, par ailleurs devra porter la majorité des risques du fait qu'elle doit assumer son cahier des charges tant sur la construction que sur la phase d'exploitation.

- un schéma en marché de partenariat (MPa) confiant à une même entreprise le financement, la réalisation et la maintenance.

Le nouveau marché de partenariat institué par l'Ordonnance marché à l'article 67, peut comprendre le périmètre suivant :

« Un marché de partenariat est un marché public qui permet de confier à un opérateur économique ou à un groupement d'opérateurs économiques une mission globale ayant pour objet :

1° La construction, la transformation, la rénovation, le démantèlement ou la destruction d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels nécessaires au service public ou à l'exercice d'une mission d'intérêt général ;

2° Tout ou partie de leur financement. Le titulaire du marché de partenariat assure la maîtrise d'ouvrage de l'opération à réaliser.

II. - Cette mission globale peut également avoir pour objet :

1° Tout ou partie de la conception des ouvrages, équipements ou biens immatériels ;

2° L'aménagement, l'entretien, la maintenance, la gestion ou l'exploitation d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels ou une combinaison de ces éléments ;

3° La gestion d'une mission de service public ou des prestations de services concourant à l'exercice, par la personne publique, de la mission de service public dont elle est chargée. »

En l'occurrence, le projet prévoit de confier à un partenaire privé, le financement de l'opération, la démolition du bâtiment actuel de l'office du tourisme, la conception et la construction d'un nouvel office du tourisme intégrant l'actuel blockaus, l'entretien et la maintenance des bâtiments.

2.2. L'analyse qualitative

Un premier bilan entre les avantages et les inconvénients des deux montages envisagés semble indiquer que le marché de partenariat constitue une réponse aux besoins de la commune d'Arcachon pour la réalisation du bâtiment car il permet notamment :

- de maîtriser les coûts de construction grâce à la réalisation d'une mission globale ;
- de réaliser une meilleure cohérence entre la conception, la construction et la gestion/exploitation de l'ouvrage, grâce à la présence d'un partenaire privé unique,
- d'améliorer la fonctionnalité des services, d'assurer une cohérence par rapport à la valorisation urbaine du quartier et donc de répondre de façon plus satisfaisante aux besoins des usagers.

L'analyse des avantages et inconvénients par la commune d'Arcachon est la suivante :

Comparaison	MOP	MP
Coût et de délai	- risque sur les délais d'exécution, notamment du fait des procédures de passage pour chacun des marchés publics qui composent la mission globale, mais également à la recherche d'une cohérence d'ensemble.	- le recours au marché de partenariat permet une accélération de la réalisation des projets par le préfinancement privé. - la rémunération « sur performance » permet à la personne publique de s'assurer que les résultats obtenus
Performance	- la réalisation des objectifs de rénovation est aléatoire, car elle est soumise aux contraintes budgétaires. - le triptyque Maître d'ouvrage – Maître d'œuvre – Entreprise, propre aux marchés publics, n'apporte pas de solution satisfaisante.	sont conformes à ses attentes, en termes notamment de délais, de coûts et de qualité du service rendu. Le titulaire du contrat sera donc particulièrement attentif dans la mesure où tout dépassement ou non performance pourra donner lieu à des pénalités financières.

Comparaison	MOP	MP
Partage de risque et gestion contractuelle	<p>- la personne publique, maître d'ouvrage, est entièrement responsable de tous les risques liés à la réalisation du projet alors qu'elle sera vraisemblablement face à une multiplicité d'intervenants pour la réalisation de ce projet global. Il faut s'attendre alors à une sorte de déresponsabilisation collective, fortement préjudiciable pour la commune.</p>	<p>- la Ville d'Arcachon n'aurait qu'un seul cocontractant, qui aura la qualité de maître d'ouvrage, prenant à ce titre la charge du risque construction.</p> <p>- la présence d'un partenaire privé unique permet d'assurer une meilleure cohérence entre la conception, la construction et la gestion de l'ouvrage.</p>
Caractéristiques, complexité et capacité de la personne publique à mener le projet	<p>- la conception du nouveau bâtiment, son architecture, ses accès, son image vont le situer comme point focal du projet de réhabilitation du quartier de la gare et de création d'un pôle multimodal.</p> <p>- le projet dans son ensemble va nécessiter la prise en compte de savoir-faire divers, complexes, faisant appel à des métiers et technologies (urbanisme, architecture, organisation urbaine, aménagements, réseaux hauts débits, développement durable et consommations énergétiques...) qui nécessitent une organisation et un pilotage interdisciplinaires dès les études.</p> <p>- la Ville d'Arcachon ne dispose pas des capacités à conduire seule le projet, compte tenu des caractéristiques envisagées de l'opération et de sa complexité. Cette organisation et ce pilotage ne peuvent être mis en œuvre que par une structure majeure, spécialiste d'aménagement et de montage d'opération.</p>	
Développement durable	<p>- le marché de partenariat permet ainsi de répondre aux enjeux du développement durable à toutes les phases du projet. Les exploitants privés sont tenus de tenir dans la durée les objectifs de performance économique, sociale et environnementale.</p> <p>- Il permet en outre d'avoir une politique d'anticipation, d'innovation et de partenariat grâce à la présence d'un partenaire privé unique qui prendra en compte dès le départ les objectifs de maintenance et d'exploitation dans la durée.</p>	

Observations de FIN INFRA

L'analyse qualitative des deux schémas au regard des besoins et objectifs de la Ville d'Arcachon, notamment en termes de maîtrise des coûts, d'optimisation globale de la conception, construction et gestion/exploitation du bâtiment ainsi que des performances/qualité de service, paraît objective.

Le marché de partenariat permet en effet d'associer dès la conception du projet le mainteneur et le constructeur, ce qui permet une meilleure intégration des prestations et une meilleure atteinte des objectifs performantiels sur le long terme.

Dans la mesure où c'est le partenaire privé qui assure le préfinancement de l'opération par l'intermédiaire des établissements financiers, ces derniers, qui rémunèrent en principe le constructeur au fil de l'eau, seront d'autant plus vigilants, qu'eux-mêmes, ne seront remboursés qu'à la livraison de l'ouvrage, par la rémunération versée par la personne publique. En effet, la personne publique ne prendra possession de l'ouvrage que si ce dernier est conforme au programme et répond à l'ensemble des objectifs de performance contractualisés, ce qui crée une forte incitation sur le titulaire du contrat.

FIN INFRA a pu constater que le marché de partenariat, sous réserve d'une structuration contractuelle et financière adéquate, permet un transfert des risques de construction et de disponibilité plus important (par contractualisation rigoureuse des engagements de résultat et par la présence de fonds propres). Ces avantages doivent alors permettre de compenser des coûts de financement généralement supérieurs (financement privé, dont fonds propres). Il garantit un niveau de maintenance pendant la durée du contrat (assurance contre le vieillissement prématuré de l'investissement). Les capacités de maîtrise d'ouvrage ou de conduite de projet de la commune selon les deux schémas auraient mérité d'être plus développées dans l'analyse qualitative. De même, l'analyse relative à l'intégration du projet dans son environnement urbain aurait pu être plus détaillée.

2.3. L'analyse comparative des coûts

2.3.1. Périmètre

Les comparaisons des deux montages sont réalisés sur des périmètres comprenant la conception, la construction, l'exploitation technique (maintenance et gros entretien renouvellement, ou GER) et le financement. Aucune recette annexe n'est simulée, ni aucune subvention.

Pour les deux montages les coûts internes à la ville pour la mise en place et le suivi des procédures sont bien intégrés.

Observations de FIN INFRA

La possibilité de générer des recettes annexes, par exemple pour la salle de conférence ou dans le cadre de la valorisation du blockhaus, pourrait être ouverte dans le cadre de la procédure de passation du MP.

2.3.2. Hypothèses de calendrier

La Ville d'Arcachon a retenu un calendrier prévisionnel théorique identique pour les deux modes de réalisation qui ne préjuge pas de la plus ou moins grande rapidité de réalisation de l'ouvrage avant prise en compte des risques de retard. Cela permet une comparaison saine des impacts des risques sur les coûts et sur les délais.

Trois simulations sont réalisées en fonction d'une période de projet :

- de 22 ans à partir de la signature des contrats, prévue en juillet 2017, comprenant une période de réalisation de 2 ans et une période d'exploitation de 20 ans. Cette hypothèse de 22 ans tient compte de la durée d'amortissement technique de ce type d'ouvrage et de la logique du financement en marché de partenariat (recherche d'optimisation des frais financiers) ;
- deux autres simulations sont réalisées sur 27 ans (2 ans puis 25 ans) et sur 32 ans (2 ans puis 30 ans).

Observations de FIN INFRA

Le choix de calendriers prévisionnels identiques dans les deux schémas permet de ne pas avantager a priori le MP même si une mise en service plus rapide aurait pu être envisagée compte tenu des contraintes contractuelles et si la procédure de passation est menée dans de bonnes conditions.

Une durée de contrat de 22 ans correspond à une durée minimale pour ce type de projet. En revanche, la durée de 32 ans pourrait poser des difficultés pour lever du financement bancaire. Afin d'optimiser le coût de financement du MP, FIN INFRA recommande que l'AAPC offre des marges de manœuvre pour optimiser la durée du contrat dans le cadre de la procédure.

2.3.3. Hypothèses de coûts d'investissement

A partir de l'étude réalisée par le conseil technique de la commune d'Arcachon, les coûts d'investissement ont été évalués à respectivement 9,68M€HT pour le scénario MOP et 9,4M€HT pour le MP soit une différence de -2,7% en faveur de ce dernier.

	MOP	MP	MP vs MOP (en %)
Etudes préalables (yc AMO)	483 000 €	483 000 €	0,0%
Bureau de contrôle et CSPS	371 058 €	394 958 €	0,2%
Provision scénographe	24 490 €	23 579 €	0,0%
MOE (yc OPC et direction travaux études)	779 221 €	454 437 €	-3,3%
Construction et VRD	7 421 151 €	7 421 151 €	0,0%
Raccordements concessionnaires	40 816 €	43 445 €	0,0%
Assurance D.O	185 529 €	197 479 €	0,1%
Provisions pour aléas	185 529 €	197 479 €	-1,8%
Provisions pour actualisation	185 529 €	197 479 €	0,1%
Total (HT)	9 676 322 €	9 413 008 €	-2,7%
TVA	1 935 264 €	1 882 602 €	-2,7%
Total (TTC)	11 611 587 €	11 295 610 €	-2,7%

Source : données de la Ville d'Arcachon

Cette différence provient principalement des estimations des coûts de conception entre les deux schémas. Le conseil considère en MP la globalisation des missions dont l'intégration des coûts de conception (architecte) moins élevés que dans le cadre d'un concours (en raison de l'absence ou le peu de modifications demandées en général par le maître d'ouvrage privé, titulaire du contrat).

Les principales charges de la procédure ont également été évaluées : assistance externe à la personne publique (AMO), coût interne (personnel en charge du suivi du projet) et l'indemnisation des candidats non retenus (pour le MP, base 3 candidats maximum dont 2 seraient indemnisés à hauteur de 50.000 € HT chacun). En raison d'une plus grande expérience en MOP qu'en MP, les charges de la procédure sont moins élevées en MOP par rapport au MP.

Observations de FIN INFRA

Les honoraires de maîtrise d'œuvre (MOE), respectivement de 9% et 6% des coûts travaux dans les schémas MOP et MP, paraissent inférieurs à ceux habituellement retenus pour des projets bâtimentaires. Cela étant, une réévaluation de ce poste de coût dans les deux schémas n'aurait pas d'incidence sur la comparaison des coûts globaux en VAN. FIN INFRA valide le principe d'une différenciation des coûts de MOE compte tenu de la meilleure intégration entre la conception et les travaux, la meilleure maîtrise des délais et du programme en MP.

2.3.4. Hypothèses de coûts (et recettes) d'exploitation

En phase d'exploitation, les coûts ont été estimés de manière identique dans les deux schémas à l'exception des coûts de maintenance :

	MOP	MP
Gros entretien renouvellement (GER)	15 000 €	15 000 €
Maintenance	45 000 €	43 000 €
Coordination personne publique / coût société de projet	80 000 €	80 000 €
Fourniture d'énergie	A ce stade il n'est pas prévu que la fourniture de fluide soit intégrée au contrat.	
Recettes	Le projet ne prévoit pas de recettes commerciales réalisables par le titulaire du contrat.	

Source : données de la Ville d'Arcachon

Ceci doit traduire en MOP l'incertitude de renouvellement du contrat de maintenance, ou dans le cas d'une réalisation par la ville de l'exploitation technique (maintenance et GER) l'incertitude liée aux coûts et à la disponibilité des personnels. Un coefficient d'optimisation du coût d'exploitation de 5% en MP a été ainsi retenu par la commune du fait de la globalisation des missions de conception-réalisation puis de l'exploitation et de la durée longue du contrat qui favorise notamment la possibilité de réaliser des économies d'échelles et de bénéficier d'un effet d'expérience accru.

Observations de FIN INFRA

FIN INFRA valide le principe retenu d'une optimisation des coûts de maintenance dans le schéma MP traduisant les avantages de la globalisation des missions et de la durée longue du contrat en phase d'exploitation. La quantification des économies d'échelle de 5% aurait cependant mérité d'être appuyée par un retour d'expérience même si l'impact sur le coût global est quasiment négligeable (moins de 0,4% en faveur du MP). FIN INFRA recommande de veiller à la prise en compte des économies dans la clause d'indexation des coûts de maintenance intégrant une part fixe représentative de l'effet d'expérience.

Une analyse des économies d'énergie, notamment en raison des objectifs pouvant être imposés en MP, aurait pu être conduite.

2.3.5. Hypothèses de financement

Pour les simulations financières, l'hypothèse prise est une structuration en financement de projet avec cession Dailly acceptée et sans apport de subventions, dont les caractéristiques sont les suivantes :

	MOP	MP
Fonds propres / Dette		7% / 93%
TRI investisseur		10%
Taux sans risque 20 ans (25 et 30 ans)	0,504% (1,1952%/1,5312%)	0,504% (1,1952%/1,5312%)
Marge bancaire pour la personne publique et coussin de sécurité	150 pb	
Marge bancaire pour la dette cédée (Dailly)		210 pb
Marge bancaire pour la dette projet (sans cession de créance)		280 pb
Commission d'arrangement	100 pb	150 pb
Commission d'engagement	75 pb	100 pb

Source : données de la Ville d'Arcachon

Le taux de financement sans risque a été calé sur le Taux d'échéance constante (TEC) à la date du 2 mai 2016 correspondant à :

- le TEC10 de 0,504 % pour les simulations sur 20 ans (durée d'exploitation),
- le TEC15 de 1,1952% pour les simulations sur 25 ans (durée d'exploitation),
- le TEC20 de 1,5312 % pour les simulations sur 30 ans (durée d'exploitation).

Le taux d'actualisation utilisé pour les calculs des VAN ressort à 2,1 % pour les comparaisons sur 20 ans. Ce taux correspond au taux d'emprunt moyen retenu dans la simulation (base TEC).

Observations de FIN INFRA

Un financement de projet sans recours ne paraît pas a priori le plus adapté au projet compte tenu de son montant limité d'investissement, estimé à 9,4M€HT. FIN INFRA recommande de rechercher des financements ne présentant pas un coût de transaction trop important ou une profondeur de marché trop limitée (par ex. financement dit « corporate » ou en crédit-bail).

Pour la réalisation des simulations financières dans le cadre de l'évaluation préalable, l'hypothèse d'un financement de projet sans recours ne présente néanmoins pas de biais en faveur du MP.

Les hypothèses retenues quand à la part et à la rémunération des fonds propres (7% rémunérés à 10%) correspondent aux conditions actuelles du marché.

FIN INFRA prend acte du taux all-in de 2% (hors coussin de sécurité de 0,1%) pour la personne publique qui paraît cohérent avec les conditions des prêts accordés historiquement à la Ville. Les hypothèses de marges en MP de +60pb pour la dette cédée (Dailly) et +130 pb pour la dette projet par rapport au coût de financement direct paraissent également en ligne avec les conditions actuelles de marché. Ces hypothèses, réévaluées dans le second rapport d'évaluation préalable, réduisent sensiblement l'écart en coût global entre les deux schémas (passant de -6% à -1% en faveur du MP) mais permet d'en renforcer la robustesse.

FIN INFRA recommande à la Ville d'Arcachon de veiller à l'optimisation des conditions de financement. Il est rappelé la possibilité de réaliser un sondage du marché préalablement au

lancement de la procédure de passation du MP. Par ailleurs, il est possible de ne pas exclure, lors du lancement de la procédure, une participation éventuelle de l'acheteur au financement du projet dans le cas où l'écart de taux de financements privé et public évoluait défavorablement par rapport aux hypothèses de l'évaluation préalable.

2.3.6. Fiscalité

En l'absence de prévisions de recettes taxables, l'assujettissement à la TVA n'a pas été retenu. Les redevances payées TTC seront néanmoins éligibles au FC TVA.

2.4. Les coûts complets

2.5.1. Comparaison du coût global avant prise en compte des risques

Sur la base des hypothèses techniques et financières retenues, les calculs de valeurs actuelles nettes des différents montages sont les suivants :

Durée d'exploitation	VAN avant risques TTC		ECARTS	
	MOP	MP	En M€	En %
20 ans	14,3 M€	16,1 M€	+ 1,8	+ 13 %
25 ans	14,2 M€	16,6 M€	+ 2,4	+ 14 %
30 ans	14,6 M€	16,9 M€	+ 2,3	+ 15 %

Source : données de la Ville d'Arcachon

Ainsi, le marché de partenariat, avant prise en compte des risques, représente un coût global plus élevé que la MOP. Plus la durée d'exploitation est longue et plus l'écart est défavorable au MP, principalement en raison des écarts de coûts de financement qui se font davantage ressentir lorsque la durée des financements augmente.

2.5.2. Comparaison du coût global après prise en compte des risques

Pour la valorisation des risques, la commune d'Arcachon a utilisé le modèle mis à disposition par la MAPPP (devenu FIN INFRA). Dans ce modèle, les risques modélisés sont :

En phase de conception-réalisation :

- Etudes : risques liés au site et/ou au terrain d'assiette du projet,
- Modifications : modification du dimensionnement du projet par exemple,
- Maintien d'activité : construction en site occupé par exemple,
- Défaillance : défaillance d'un prestataire.

En phase d'exploitation :

- Interfaces : surcoûts liés aux interfaces entre les co-traitants,
- Evolutions : demande d'évolution des prestations,
- Performances : défaut d'un prestataire, incapacité à atteindre les performances attendues.

En phase de maintenance :

- Interfaces : surcoûts liés aux interfaces entre les co-traitants,

- Performances : défaut d'un prestataire, incapacité à atteindre les performances attendues.

Observations de FIN INFRA

FIN INFRA recommande, au-delà la de simulation financière des risques dans le cadre de l'évaluation préalable, qu'une matrice des risques soit établie afin de préfigurer l'allocation des risques envisagés par l'acheteur et de permettre une analyse comparative qualitative entre les deux schémas MOP et MP.

Après prise en compte des risques, le schéma en marché de partenariat présente un bilan économique plus favorable pour une durée d'exploitation de 20 ans.

Durée d'exploitation	VAN après risques TTC		ECARTS	
	MOP	MP	En M€	En %
20 ans	16,3 M€	16,2 M€	- 0,2	- 1 %
25 ans	16,6 M€	16,7 M€	+0,1	+1 %
30 ans	16,7 M€	17 M€	+0,3	+ 2 %

Source : données de la Ville d'Arcachon

Suite à cette analyse, la Ville d'Arcachon estime qu'il y a lieu notamment d'éliminer un recours au marché de partenariat sur une durée de 30 ans.

Observations de FIN INFRA

FIN INFRA considère également qu'une durée d'exploitation de 30 ans paraît trop élevée notamment au regard des possibilités de financement pour cette maturité.

L'approche méthodologique de calcul des coûts globaux en VAN suivant différentes durées de contrat est intéressante en soi mais repose sur des hypothèses différentielles de taux et de marge qui mériteraient d'être vérifiées lors de la procédure de passation du MP. Pour cela, il est possible de ne pas figer dans l'AAPC la durée du contrat.

2.5.2. Tests de sensibilité et de basculement

Les tests de basculement montrent que les résultats sont principalement sensibles aux hypothèses sur les coûts de réalisation et aux marges bancaires/TRI. Les valeurs de basculement sont les suivantes pour une durée d'exploitation de 20 ans :

	MOP		MP	
	Hyp. initiale	Basc.	Hyp. initiale	Basc.
Coût de réalisation (base 100)	100	93	100	106
Marge bancaire de la personne publique	150 pb	108 pb		
Marge bancaire pour la dette Dailly			210 pb	285 pb
Marge bancaire pour la dette projet			280 pb	435 pb
TRI investisseur			10%	16%

Source : données de la Ville d'Arcachon

Observations de FIN INFRA

Les tests de basculement montrent une certaine robustesse de la comparaison mais aussi la sensibilité de l'écart en coût global aux conditions de financement.

3. Conclusions de l'analyse comparative

L'évaluation préalable conclut que les conditions de l'efficacité économique du recours au marché de partenariat sont réunies pour réaliser le projet de construction du bâtiment projeté par la ville d'Arcachon car :

- d'une part, l'analyse comparative démontre un bilan avantages – inconvénients favorable au marché de partenariat, notamment au regard des caractéristiques du projet.
- d'autre part, le recours au marché de partenariat est justifié en ce qu'il est globalement plus avantageux que les autres solutions de gestion du projet, en termes de coûts, de délais, de partage des risques, ainsi qu'au regard des préoccupations de développement durable.

Ensuite, l'analyse du coût global complétée par l'analyse et la quantification des différents risques applicables au projet font apparaître que son coût total en marché de partenariat est plus avantageux – car mieux maîtrisé – qu'au moyen des autres montages contractuels étudiés.

4. Avis et recommandations de Fin Infra

Le présent avis porte sur l'évaluation préalable du mode de réalisation du projet de création d'un bâtiment à usage culturel, touristique, associatif et technique de la ville d'Arcachon ayant fait l'objet d'une saisine complémentaire de la part de la commune. Pour l'analyse comparative, les deux schémas suivants ont été retenus :

- d'une part, un schéma en maîtrise d'ouvrage public (MOP) consistant à la passation d'un marché portant sur la conception, de marchés allotés pour la construction et de marchés successifs de courte durée pour la maintenance du bâtiment ;
- et d'autre part un schéma en marché de partenariat (MP) confiant à une même entreprise le financement, la réalisation et la maintenance/GER.

Il convient de noter, que suite au premier avis de FIN INFRA, la Ville d'Arcachon a produit une analyse et une évaluation complémentaire sur le marché global de performance. S'il n'est pas démontré que les conditions de recours au marché global de performance ne sont pas remplies, en revanche ce type de marché paraît moins adapté au projet que le marché de partenariat, non pas tant au regard des engagements performantiels attendus qu'au regard du périmètre du contrat et de sa durée.

Sur le périmètre comparatif retenu par la Ville, l'analyse qualitative montre que le MP est préférable au schéma en MOP au regard des besoins et capacités de la commune, notamment en termes de maîtrise des coûts, d'optimisation globale de la conception, construction et gestion/exploitation du bâtiment ainsi que des performances/qualité de service.

L'analyse quantitative repose sur des évaluations de coûts d'investissement et de maintenance qui sont bien détaillées et crédibles avec un écart en faveur du MP limité. Les hypothèses de calendrier sont en revanche prudentielles sans prise en compte d'une livraison plus rapide en MP.

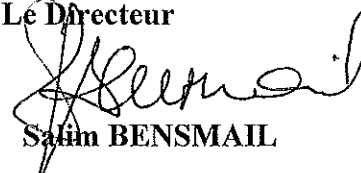
Les coûts de financement (en taux et marges) paraissent en ligne avec les conditions actuelles du marché des financements. Sur la base de ces hypothèses, très prudentielles, la comparaison en termes de VAN est à l'avantage du schéma MOP (avec un écart 13% avec le MP). La valorisation des risques, effectuée avec rigueur, fait en revanche basculer la comparaison en faveur du MP (entre -1% selon la durée du contrat). Si l'écart ne peut être considéré comme significatif, les hypothèses prudentielles prises et les tests de basculement effectués, relatifs aux coûts de construction et aux hypothèses de financement, confirment la robustesse de l'avantage du schéma MP par rapport au schéma MOP.

Si le bilan avantages-inconvénients au regard des caractéristiques du projet et des objectifs de la Ville d'Arcachon est très favorable au marché de partenariat, en revanche la comparaison des coûts ne montre pas une supériorité significative d'un mode de réalisation par rapport à un autre. Même si les hypothèses globalement très prudentielles, minimisant les avantages du MP par rapport au schéma MOP, peuvent laisser supposer de potentielles économies, il conviendra de vérifier tout au long de la procédure, à l'issue du dialogue compétitif et avant la signature du contrat, que les avantages attendus d'un tel choix ont bien été obtenus. En particulier, il faudra s'assurer :

- de l'optimisation de la structuration du financement compte tenu du montant d'investissement qui ne se prête pas naturellement à un financement de projet sans recours dans des conditions optimisées ;
- du maintien de conditions de financement favorables (en marge) dont dépend l'avantage en coût global du MP par rapport au schéma MOP.

Sous réserve de la prise en compte de ces recommandations, FIN INFRA émet un avis favorable au recours au marché de partenariat pour la réalisation de ce projet.

Le Directeur



Salim BENSMAIL