

Mission d'Appui aux Partenariats Public-Privé

Paris, le 17 juillet 2006

Avis n°2006-9 sur le projet de construction du centre de conservation du musée des civilisations de l'Europe et de la méditerranée (MUCEM)

Préambule : cet avis est rendu en application des dispositions de l'article 2 et au vu des seules exigences de l'ordonnance du 17 juin 2004, relative aux contrats de partenariat. Il ne préjuge pas de l'approbation du contrat par le Ministre chargé de l'Economie, qui, au titre de l'article 9 de ladite ordonnance, doit en apprécier les conséquences sur les finances publiques et la disponibilité des crédits.

0 - Objet

La direction des musées de France (DMF) a donné mandat à l'Etablissement public de Maîtrise d'Ouvrage des travaux Culturels (EMOC) pour la construction du Musée des Civilisations de l'Europe et de la Méditerranée (MUCEM) à Marseille. Ce musée s'étendra sur deux sites, le musée proprement dit installé au Fort Saint-Jean et le centre de conservation, destiné au stockage et à l'étude des collections, installé sur le site de la caserne du Muy. C'est ce second ouvrage que la direction des musées de France et l'EMOC envisagent de réaliser dans le cadre d'un contrat de partenariat.

I - Analyse juridique

L'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat comporte un article 2 ainsi rédigé :

« Les contrats de partenariat ne peuvent être conclus que pour la réalisation de projets pour lesquels une évaluation, à laquelle la personne publique procède avant le lancement de la procédure de passation :

a) Montre ou bien 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, ou bien que le projet présente un caractère d'urgence... ».

Le caractère d'urgence a été écarté à juste titre par l'EMOC, le projet ne présentant en lui-même aucune urgence particulière.

La référence à la notion de complexité est transposée de la directive n°2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil 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.

Dans son considérant 31, la directive précise que :

« Les pouvoirs adjudicateurs qui réalisent des projets particulièrement complexes peuvent, sans qu'une critique puisse leur être adressée à cet égard, être dans l'impossibilité objective de définir les moyens aptes à satisfaire leurs besoins ou d'évaluer ce que le marché peut offrir en termes de solutions techniques et/ou de solutions financières/juridiques. Cette situation peut notamment se présenter pour la réalisation d'importantes infrastructures de transport intégrées, la réalisation de grands réseaux informatiques ou la réalisation de projets comportant un financement complexe et structuré, dont le montage financier et juridique ne peut pas être prescrit à l'avance. Dans la mesure où le recours à des procédures ouvertes ou restreintes ne permettrait pas l'attribution de tels marchés, il convient donc de prévoir une procédure flexible qui sauvegarde à la fois la concurrence entre opérateurs économiques et le besoin des pouvoirs adjudicateurs de discuter avec chaque candidat tous les aspects du marché. »

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.

Le projet tel qu'il est présenté paraît bien présenter un caractère de complexité tel que l'exige l'article 2 de l'ordonnance du 17 juin 2004 portant sur les contrats de partenariat.

La complexité réside principalement dans la complexité technique du projet en raison des contraintes liées à la destination de l'ouvrage réalisé. Ainsi que le souligne l'évaluation préalable, cette complexité technique découle de la valeur et de la fragilité des œuvres qui sont conservées, qui a des répercussions à divers stades.

En premier lieu la construction de l'ouvrage doit intégrer des contraintes techniques fortes tenant à la destination de l'ouvrage : la protection des œuvres suppose en effet la mise en place d'un système sophistiqué de climatisation et d'hygrométrie. Les caractéristiques du bâtiment (hauteur, importance du volume disponible) accroissent la difficulté d'intégrer ces contraintes.

Par ailleurs la technicité des installations rend la maintenance de celles-ci et plus généralement l'exploitation du bâtiment complexe. La maintenance tout au long de l'année d'appareils de génie climatique adaptés au centre de conservation, devant fonctionner selon des normes contraignantes du fait de la fragilité des œuvres, nécessite un entretien élaboré. Les contraintes techniques propres au centre nécessitent par ailleurs une parfaite coordination des missions incombant aux différents intervenants tant dans la phase de construction que dans celle d'exploitation pour la création du bâtiment.

Enfin le cocontractant devra assumer des missions logistiques spécifiques au domaine artistique et culturel qui revêtent un caractère intrinsèquement complexe. Il s'agit du transfert des œuvres d'art, du gardiennage des œuvres et de leur manutention. Le stockage et l'entreposage d'œuvres de musée est par nature spécifique.

La répartition optimale de certains risques, en particulier le risque assurance, est également source de complexité.

Il semble enfin qu'existe un élément de complexité financière, mais que l'évaluation préalable n'a fait qu'esquisser, puisque la personne publique envisage une valorisation par le partenaire privé des surfaces non utilisées mais faisant partie du projet et destinée à une future extension à moyen terme.

Le projet paraît ainsi bien présenter un caractère de complexité tel que l'exige l'article 2 de l'ordonnance du 17 juin 2004 portant sur les contrats de partenariat. Le contrat de partenariat serait alors passé à l'issue d'un dialogue compétitif tel que défini à l'article 7 de l'ordonnance.

II – Analyse comparative

II.1 - Appréciation de la situation actuelle et des objectifs de la DMF et de l'EMOC.

La superficie du site retenu est d'environ 1,2 ha. Un programme a été élaboré par l'EMOC avec le musée national des arts et traditions populaires en 2004. Sur la base de celui-ci, il est envisagé dans un premier temps de réaliser un bâtiment de 11 400 m² SHON, susceptible d'extensions. Un bâtiment préexistant (hangar) sera conservé pour une utilisation complémentaire éventuelle. Le budget prévisionnel (travaux et équipements) associé au programme initial est de 18 M€ (HT).

S'agissant du fonctionnement, les activités à caractère scientifique (conservation, restauration, communication) ne sont en aucun cas déléguées et sont assurées par du personnel relevant de la Direction des Musées de France.

II.2 – Situation spécifique de la maîtrise d'œuvre.

Un concours d'architecture a été lancé et remporté par un groupement dont le mandataire est l'architecte Corinne Vezzoni. La tranche ferme du marché de maîtrise d'œuvre attribué à ce lauréat se compose de l'ensemble des études jusqu'au stade de l'APD inclus. Cette démarche n'est pas incompatible avec la procédure de contrat de partenariat, puisque, comme le précise l'alinéa 3 de l'article 1^{er} de l'ordonnance, l'attribution au contractant privé de tout ou partie de la conception des ouvrages n'est qu'une possibilité offerte à la personne publique. Dans le cas d'espèce, la DMF et l'EMOC souhaitent conserver le bénéfice des études déjà réalisées.

Le rapport étudie en détail différentes options dans le but de concilier au mieux la poursuite des missions de maîtrise d'œuvre et l'exécution d'un contrat de partenariat, celui-ci offrant éventuellement la possibilité d'améliorer le projet :

- résiliation du marché de maîtrise d'œuvre en cours et intégration de la maîtrise d'œuvre dans les missions confiées au titulaire du contrat de partenariat.

Dans ce cas, le titulaire du contrat peut poursuivre avec un maître d'œuvre désigné par lui (et rien ne garantit qu'il s'agira du maître d'œuvre initial) les études entamées. Cette solution est sujette à caution du point de vue de la continuité architecturale et de l'efficacité fonctionnelle. Le titulaire du contrat peut également se voir confier l'intégralité d'une nouvelle mission de maîtrise d'œuvre, ce qui reviendrait à reprendre

la conception du projet à son point de départ. Cette option a naturellement un coût très élevé, alors même que le projet actuel paraît pleinement satisfaire le maître d'ouvrage.

- **Maintien et exécution du contrat de maîtrise d'œuvre actuellement en cours et lancement simultané d'un contrat de partenariat sans mission de conception.**

Cette hypothèse, théoriquement envisageable au regard de l'ordonnance, présente des aléas certains : elle contraint la personne publique à suivre parallèlement l'exécution de deux contrats, et elle n'aurait véritablement de sens que si le groupement actuellement maître d'œuvre intègre ultérieurement le consortium du partenaire privé, ce qui paraît difficile à garantir.

- **Cession par l'EMOC au titulaire du contrat de partenariat du marché de maîtrise d'œuvre dès signature du contrat.**

cette possibilité, prévue par la jurisprudence, a pour effet la substitution de cocontractants mais la poursuite du même contrat. Cette solution paraît conforme à l'esprit du contrat de partenariat, en préservant l'essentiel des prérogatives de maître d'ouvrage du partenaire privé. Elle suppose cependant l'accord du titulaire actuel du marché de maîtrise d'œuvre, et l'inclusion dans l'appel d'offres du futur contrat de l'obligation de reprise du marché de maîtrise d'œuvre.

C'est cette dernière option qui a été retenue, certainement à juste titre, dans le cadre de l'évaluation préalable.

II.3 – Pertinence des solutions alternatives présentées

L'étude examine tout d'abord, pour les écarter, les solutions suivantes :

- AOT – LOA. Ce montage est écarté car il ne permet pas de regrouper dans un seul contrat l'ensemble des prestations que la personne publique souhaite confier au partenaire privé.
- Marché de conception-réalisation : la conception est d'ores et déjà confiée à un maître d'œuvre.
- Délégation de service public (DSP) : le projet ne comporte aucune rémunération par les usagers. Seules des recettes annexes accessoires sont envisageables (location de locaux provisoirement excédentaires).

Sont retenus :

Deux scénarios « marchés publics » ci-après appelé « MOP + régie mixte » et « MOP + contrats » :

- Le scénario « MOP + régie mixte » prévoit l'exploitation du site en régie (la manutention et l'emballage des œuvres sont assurés par du personnel DMF) assortie de la passation de contrats séparés pour la maintenance, les fluides, le gardiennage et le nettoyage.
- Le scénario « MOP + contrats » s'appuie sur l'expérience de recours à un prestataire extérieur pour le stockage, le gardiennage et la manutention d'œuvres d'art actuellement en cours à Paris (dans des locaux d'une superficie de 10 000 m², équivalente à celle du centre de Marseille). Le contrat inspiré de cet exemple serait un contrat global intégrant l'entretien et la maintenance des équipements, les fluides, le gardiennage, le ménage et l'entretien des espaces extérieurs. Le niveau global des prestations serait supérieur à celui du scénario « MOP + régie ».

Un scénario « contrat de partenariat » ci-après appelé « PPP » incluant la prise en charge de toutes les fonctions d'exploitation et de maintenance, à l'exclusion des tâches à caractère scientifique.

Il convient de noter qu'aucun de ces scénarios n'intègre l'existence de prestations annexes (locations d'espaces) génératrices de recettes. Cette hypothèse est pourtant envisageable (utilisation à cet effet d'un hangar de 1 700 m² présent sur le site, dont la démolition n'est pas prévue mais dont l'utilisation n'est pas clairement intégrée au projet dans son état actuel).

Le choix de ces scénarios apparaît globalement pertinent et le périmètre de chacun d'entre eux suffisamment clair pour servir de base à une comparaison.

II.4 - Caractère pertinent des paramètres et hypothèses utilisés dans l'évaluation

Les hypothèses relatives au coût de construction et aux coûts de fonctionnement sont des hypothèses nominales qui n'intègrent aucun avantage particulier du contrat de partenariat lié aux risques de dérive des coûts en MOP. Ceux-ci font l'objet de tests de sensibilités dans la partie suivante de l'étude.

De ce fait, par construction, le scénario PPP présente un handicap initial lié à son coût de financement plus élevé.

Durée du contrat et délai de réalisation : une durée de 30 ans (1^{er} juin 2007 – 1 juin 2037) est retenue pour le contrat PPP, dont vingt et un mois de réalisation. La livraison en MOP interviendrait avec trois mois de retard, soit le 1^{er} juin 2009. Le retard est imputable à la phase travaux (quatre mois supplémentaires) compensé en partie (un mois) par une moindre durée de la procédure en MOP. La durée retenue pour le dialogue compétitif est courte (10 mois y compris la phase de mise au point du contrat) , mais il est vrai que le champ du dialogue est réduit par l'avancement préalable du projet jusqu'à l'étape APD.

Dans ces conditions, cette durée comme ces délais paraissent réalistes

Coût des travaux : le coût des travaux est estimé à 17,9 M€ en MOP et à 18,8 M€ en PPP. L'écart est justifié par le recours en PPP à une entreprise générale, usuellement plus efficace en terme de délais et de cohérence des prestations mais d'un coût plus élevé que l'allotissement, qui permet de faire jouer pleinement la concurrence sur chaque lot. L'hypothèse du recours à une entreprise générale dans le scénario MOP est évoquée, mais elle n'est pas chiffrée.

Fiscalité/TVA : Les dépenses engagées par la DMF sont intégralement soumises à la TVA sans possibilité de récupération, quel que soit le scénario. Par contre la technique de la « livraison à soi-même » devrait permettre en PPP à l'opérateur privé de récupérer la totalité de la TVA sur les travaux pendant la phase de construction, limitant le besoin de préfinancement de ceux-ci à leur montant HT.

Données relatives au financement :

- **Levier** : L'hypothèse retenue est celle d'un financement de l'investissement initial à 100 % par emprunt en MOP et de 95 % par dette et 5% en fonds propres en PPP.
- **Durée** : la durée totale du financement retenue est de 28 ans et trois mois (28 en MOP pour tenir compte de la durée accrue des travaux), la durée du financement débutant à la livraison de l'ouvrage et s'achevant à la fin du contrat.

- **Taux** : le coût de la ressource retenu, calé sur le taux de l'OAT, est de 4 %, appliqué à la solution MOP sur toute la durée du contrat. Ce taux est majoré de 80 points de base en solution PPP soit 4,8 %.
- **Cession de créance** : l'hypothèse retenue est celle d'une cession à hauteur de 80 % du montant de l'investissement. Le coût pondéré du financement par emprunt en PPP ressort dans ces conditions à 4,30 %
- **Rémunération des fonds propres** : le taux retenu est de 10 %.

Ces hypothèses apparaissent réalistes, cependant le taux (4 %) retenu pour l'OAT sur 30 ans est désormais plus proche de 4,3 %. Le taux de rémunération des fonds propres apparaît relativement faible.

Taux d'actualisation : le taux retenu est de 4 %, identique au taux retenu pour la ressource en MOP.

Taux d'inflation : par convention, il est fixé à 2% pour l'ensemble des coûts.

Maintenance, exploitation :

Le montant des charges d'exploitation est tout d'abord évalué dans le cadre du scénario « MOP + régie » sur la base d'une étude réalisée par l'EMOC. Dans ce cas, l'ensemble fluides, contrats de maintenance, ménage-vitrierie et entretien des espaces extérieur fait l'objet de contrats séparés ; le magasinage et la manutention des œuvres sont effectués par des personnels DMF.

Le scénario « MOP + contrat » envisage un contrat global de prestations de maintenance et d'exploitation inspiré de l'exemple parisien évoqué plus haut, incluant le magasinage et la manutention des œuvres.

Le scénario PPP comporte un périmètre d'externalisation identique au précédent, à un coût légèrement moindre du fait d'une meilleure intégration d'ensemble.

Les coûts de maintenance – exploitation des trois scénarios sont résumés dans le tableau ci-dessous :

Comparatif annuel maintenance-exploitation Année de référence 2009 - en € courants TTC	MOP + régie	MOP + contrats	Contrat de partenariat (PPP)
Exploitation-maintenance	278 369	640 970	590 924
Fluides et énergie	167 440	167 440	167 440
Emplois (hors emplois scientifiques DMF)	758 036	401 355	401 355
TOTAL	1 203 845	1 209 765	1 159 719

Le choix d'une hypothèse de stricte égalité du poste Fluide et énergie dans les trois scénarios est discutable : on pourrait postuler que dans le scénario PPP, le partenaire privé dispose d'une capacité d'optimisation des consommations et de négociation des contrats.

Gros Entretien – Réparations (GER)

Les crédits de Gros Entretien Réparations (GER) paraissent correctement évalués (1% en moyenne par an du montant des travaux), lissés dans le scénario PPP et rejetés en fin de période de cinq ans dans chaque scénario MOP. Le scénario PPP bénéficie d'un avantage lié à la durée du contrat (pas de surcoût lié au renouvellement des contrats). Le coût pour l'année de référence 2009 (montant de la provision théorique) est de 236 452 € en MOP et de 214 956 € en PPP.

Personnel :

Le personnel DMF concerné par l'externalisation, dans le scénario MOP + contrats de gestion et dans le scénario PPP n'est pas en poste actuellement à Marseille (il serait recruté éventuellement par mutation du musée parisien des ATP, désormais fermé au public).

III Résultats de l'analyse comparative

III.1 Résultats en terme de coûts avant prise en compte monétaire des risques

Coût total	MOP + régie	MOP+ contrats	PPP	Ecart PPP / (MOP + régie)	Ecart PPP / (MOP + contrats)
Montant nominal (en k€ courants)	92 436	99 066	95 742	+ 3,6 %	- 3,5 %
VAN (à 4 %)	46 626	49 282	48 772	+ 4,4 %	- 1,0 %

Le PPP s'avère structurellement plus coûteux y compris en terme de valeur actuelle nette (VAN) que le scénario MOP + régie. Le surcoût d'investissement, censé contribuer à permettre l'optimisation de la maintenance, n'est pas compensé dans ce cas. Par contre, le PPP s'avère moins coûteux que le scénario MOP + contrats qui est la référence privilégiée par la DMF. En effet, le moindre coût du scénario MOP + régie doit être relativisé : il correspond à un écart certain en termes de prestations.

D'autre part, la périodisation tous les cinq ans du GER dans les scénarios MOP désavantage le scénario PPP en terme de VAN : une hypothèse plus équitable devrait voir l'exploitant public constituer des provisions annuelles.

Cependant, la comparaison entre les scénarios ne prend tout son sens que si l'on intègre un chiffrage de l'impact des risques.

III.2 - Chiffrage de l'impact des risques et tests de sensibilité

Les principaux risques susceptibles d'affecter l'opération dans les scénarios MOP se situent au niveau de la conception (changements de programme mal contrôlés en MOP) de la

réalisation (surcoûts liés aux procédures et aux dépassements de délais) et de l'exploitation – maintenance (optimisation investissement – fonctionnement).

Le chiffrage de l'impact de ces risques aboutit aux résultats résumés dans les tableaux suivants :

Surcoût global construction + maintenance/GER dans les scénarios MOP	PPP/(MOP + régie)	PPP/(MOP+ contrats)
	Écart VAN	Écart VAN
5 %	+ 0,5 %	- 6,1 %
10 %	- 3,4 %	- 11,2 %
15 %	- 7,3 %	- 16,1 %

Le recours au contrat de partenariat apparaît donc justifié (en terme de VAN) dès lors qu'un surcoût global de l'ordre de 5,5 % affecte l'opération en MOP + régie. Il est, comme on l'a vu précédemment, justifié face à l'hypothèse MOP + contrat même en l'absence de tout surcoût.

L'expérience de la DMF en matière de réalisation et d'exploitation de bâtiments à usage de musée laisse penser qu'il existe une très forte probabilité de dépassement des coûts dans des proportions bien supérieure à ces valeurs.

Dès lors, le PPP apparaît comme une solution à la fois sûre et économiquement raisonnable.

III.3 - Pertinence de l'allocation des risques

L'allocation des risques est résumée dans une grille qui intègre un transfert relativement poussé au partenaire privé, sans rentrer dans l'analyse de l'opportunité du transfert de tel ou tel risque. La grille ne prend pas clairement en compte les risques spécifiques liés à la gestion des collections, et la question complexe de l'assurance des œuvres n'est pas abordée. Or celles-ci n'ont pas de valeur « marchande » car elles sont inaliénables, mais le coût de leur restauration en cas de sinistre peut être très élevé, et leur destruction éventuelle entraîne un préjudice important pour la personne publique.

Plus généralement, le rapport n'évoque pas les provisions à constituer par le partenaire privé afin d'assumer tel ou tel risque, alors qu'il s'agit là pourtant d'un point central nécessitant une quantification précise : le transfert de risque a un coût ; on peut donc regretter que le rapport n'évalue pas le montant de la prime de risque payée par la personne publique au partenaire privé et ne fasse aucune hypothèse relative à sa prise en compte dans la structuration financière du montage en PPP.

IV - Synthèse de l'avis

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

Le cas particulier du transfert au partenaire privé du marché de maîtrise d'ouvrage en cours d'exécution est traité de façon détaillée et satisfaisante, même si ce choix fait perdre au contrat de partenariat une partie des avantages liés à la globalisation des prestations de conception et de réalisation.

On peut regretter qu'aucun des scénarios présentés n'intègre l'existence de recettes annexes, qui en règle générale renforcent l'intérêt du recours au contrat de partenariat.

L'écart en termes de délais n'est pas significatif.

Ces quelques réserves ne contrebalancent pas le fait que l'analyse met en évidence de façon bien étayée que, dès lors que des aléas d'un faible niveau relatif surviennent, la solution « contrat de partenariat » bénéficie d'un avantage certain en terme de VAN globale. Par ailleurs les critères qualitatifs, que sont la synergie entre la construction et la maintenance, le suivi des contrats et leur adaptation aux exigences du service public, jouent en faveur de la solution « contrat de partenariat ».

Les conditions juridiques étant rassemblées pour recourir au contrat de partenariat et l'analyse comparative montrant tout l'intérêt de son utilisation pour réaliser le centre de conservation du musée des civilisations de l'Europe et de la méditerranée, la Mission d'Appui à la Réalisation des Contrats de Partenariat émet un avis favorable à ce choix pour réaliser ce projet.

Le Président de la Mission d'Appui

Noël de Saint Pulgent