

Paris, le 19 février 2014

Le Directeur

Dossier suivi par Antoine Tardivo

Avis n° 2014-02 sur le projet « CPE Palais des sports et gymnase Paul Vaillant Couturier » de la ville de Nanterre

Préambule : Cet avis est rendu en application des dispositions de l'article L1414-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) et au vu des seules exigences fixées par cet article.

1) **OBJET :**

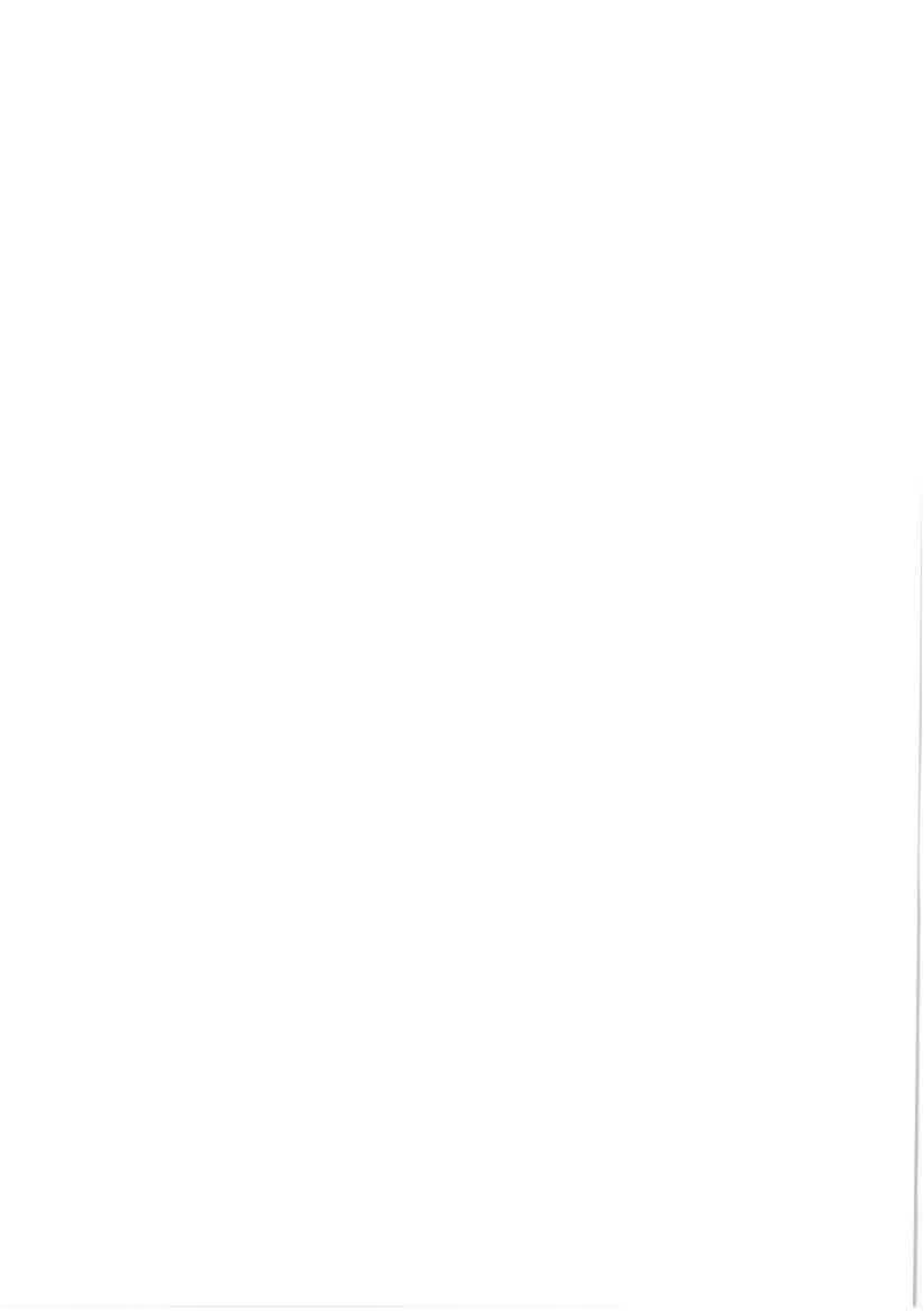
La Ville de Nanterre (« la Ville »), située dans le département des Hauts-de-Seine, compte près de 90 000 habitants. Dans le cadre de son engagement dans le plan climat territorial, la Ville souhaite rénover deux infrastructures sportives, le Palais des sports (« le PS ») et le gymnase Paul Vaillant Couturier (« le GPVC »). Dans ces deux bâtiments vont se trouver les problématiques suivantes :

- Optimisation énergétique (isolation, réseau de chaleur, production d'eau chaude sanitaire);
- Mise aux normes et optimisation du traitement des eaux (piscines) ;
- Mise aux normes de la chaufferie ;
- Changement des générateurs de basse tension ;
- Performance de la ventilation.

D'après les projections effectuées sur la base de la situation actuelle, les performances cible pourraient avoisiner une économie de 30% en terme de consommation de fluides.

Le plan d'action permettant d'atteindre ces objectifs passe par un contrat de performance énergétique (CPE) et se décline de la façon suivante :

- Concevoir et réaliser tous les travaux de rénovation mentionnés ci-dessus ;
- Réaliser l'exploitation et la maintenance des équipements installés dans le cadre de ce projet (chaufferie gaz/biomasse; système de traitement des eaux, installations électrique, climatisation, sécurité...;
- Assurer (en option) la fourniture de la biomasse ;
- Assurer l'entretien des bassins.



○ Prendre en charge les interventions périodiques de gros entretien et réparation (GER). Il faudrait par ailleurs qu'une solution de financement du projet soit trouvée, sachant que la ville est prête à y contribuer a priori par un co-financement de l'investissement à hauteur de 40%.

On notera enfin la nécessité d'engager ces travaux en site occupé.

La Ville gère actuellement ces missions exclusivement par marchés publics avec 4 emplois équivalents temps plein (ETP) sur ses ressources internes mais qui sont occupés par d'autres chantiers en cours (groupes scolaires, centres de loisirs,...). Elle ne souhaite pas engager des recrutements complémentaires, qui l'engageraient sur le long terme, pour ce projet de rénovation. Aussi, consciente que ces compétences ne sont pas suffisantes pour mettre en place le plan d'action (en particulier dans sa dimension économie d'énergie), la Ville souhaite externaliser cette mission. Dans ce contexte, le contrat de partenariat lui apparaît comme la meilleure solution pour atteindre les objectifs définis. Son périmètre serait alors le suivant :

- Conception et réalisation des travaux;
- Financement des travaux ;
- Exploitation et maintenance.

L'ensemble de ces missions étant réalisé conformément à des indicateurs de qualité et de performance à définir.

Remarques de la MAPPP : La MAPPP rappelle que les informations résultant des audits réalisés pour évaluer l'économie réalisée mentionnée dans l'étude doivent non seulement permettre d'établir un état des lieux servant de référence pour le chiffrage des coûts prévisionnels et des performances attendues mais aussi contribuer, en le portant à la connaissance des candidats :

- *A une compétition plus transparente en évitant une distorsion de concurrence à l'avantage des prestataires connaissant déjà ces bâtiments et qui souhaiteraient candidater ;*
- *A l'établissement de priorités dans le programme fonctionnel;*
- *A une meilleure valorisation des risques.*

Les premiers retours d'expérience démontrent que l'audit est régulièrement traité avec une exigence insuffisante de la part de la personne publique et affaiblit parfois significativement le transfert de risque vers le cocontractant.

La MAPPP rappelle par ailleurs que la réalisation d'un contrat de partenariat, comme tout contrat, nécessite un suivi interne attentif :

- *pour valider les différentes phases de construction ;*
- *pour évaluer la qualité des prestations réalisées en exploitation et en maintenance et ainsi être en mesure de contester le rapport annuel d'activité en regard des performances attendues.*

2) ANALYSE JURIDIQUE

Le critère de l'urgence n'a pas été retenu par la Ville, l'urgence n'étant pas, en l'occurrence, caractérisée, pas plus que le critère de l'efficience (ou du bilan) qui s'avère, comme le montrera ce document dans sa seconde partie, peu ou pas discriminant entre les deux schémas retenus.

Dans son évaluation préalable, la Ville a recouru au critère de la complexité, tel qu'établi dans l'ordonnance, notion qui renvoie à 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 le recours à une procédure appelée dialogue compétitif dans le cas de projets complexes.

La Ville considère que, au vu des objectifs à atteindre en matière d'économie des fluides, lesquels exigent la réunion de compétences spécifiques, elle n'est pas en mesure de définir seule et à l'avance des modalités techniques et financières optimisées pour le projet envisagé.

(1) LA COMPLEXITE TECHNIQUE

La Ville estime ne pas être en mesure de définir seule et à l'avance les moyens techniques permettant d'optimiser le projet, en se fondant notamment sur le caractère spécialisé des compétences nécessaires à la bonne réalisation des prestations. D'autres difficultés sont évoquées par la collectivité, telles que les contraintes techniques de réalisation et de temps, sa difficulté à élaborer un cahier des charges précis dans lequel serait décrite préalablement l'organisation économique du contrat, mais aussi l'arbitrage nécessaire entre les nombreuses solutions techniques disponibles dans un tel domaine.

Il existe, par ailleurs, une réelle complexité technique due en particulier au contexte dans lequel va se réaliser la rénovation du palais des sports :

- Il y a actuellement en cours un projet d'agrandissement du PS (résultant du passage au premier plan national de l'équipe de basket de la Ville). Ce projet traité en conception-réalisation peut avoir des conséquences sur le CPE, en termes de calendrier, mais aussi d'éléments dimensionnants sur les aspects performance énergétique. Il existe en plus pour ce bâtiment une problématique relative à la chaufferie situé en sous-sol qu'il sera nécessaire de déplacer pour des raisons réglementaires ;
- Ces travaux doivent s'effectuer en site occupé (complexes ouverts à l'année), donc en garantissant la continuité du service compatible avec les règles de sécurité et la réglementation sanitaire. Ceci ne sera possible que par une maîtrise totale de la programmation des chantiers. En dehors de ces aspects, il faut aussi que la gestion du transitoire soit parfaitement contrôlée (gestion du triptyque ventilation/chauffage/traitement des eaux, domaines qui comportent de fortes interactions).

Enfin, les exigences de performances relatives à l'ensemble des coûts de fonctionnement (principalement dus aux fluides) constituent la motivation principale de ce projet. Il convient donc que les résultats escomptés soient atteints avec toutes les garanties possibles en termes de coût comme en termes de délais de livraison (qui doit être compatible avec le calendrier de l'équipe de basket, principal vecteur, aujourd'hui, de l'image de la ville).

Remarques de la MAPPP : La concomitance de deux chantiers distincts génère effectivement de la complexité. La Ville devra être vigilante sur le fait que toute dérive relative au projet d'extension du PS serait mise à profit par le cocontractant du CPE pour justifier des surcoûts et les glissements de planning. Afin d'éviter cette situation, la Ville devra démontrer au cours du dialogue compétitif la possible déconnexion entre les deux chantiers.

(2) LA COMPLEXITE FINANCIERE

La complexité financière renvoie à « l'incapacité » de la Ville, d'une part à planifier financièrement de façon optimale dans un contexte budgétaire difficile un programme d'investissement certes limité en valeur absolue mais néanmoins significatif au regard des disponibilités budgétaires de la Ville.

Remarques de la MAPPP : sans retenir la complexité financière, la MAPPP considère que le projet présente, un caractère de complexité technique au sens de l'article L-1414-2 du CGCT. La procédure de dialogue compétitif à laquelle il pourra être recouru est la mieux à même de faire émerger la solution optimale pour répondre au besoin exprimé par la Ville.

3) ANALYSE COMPARATIVEA. **Présentation des schémas**

❖ Les schémas à écarter :

- La délégation de service public

La finalité du projet étant l'optimisation des installations, le lien avec l'exécution d'une mission de service public n'est pas manifeste. Par ailleurs, il est difficilement envisageable d'asseoir la rémunération du concessionnaire sur une redevance perçue sur les usagers.

- Le bail emphytéotique

Le risque de requalification en contrat de partenariat est important.

- Les marchés de conception réalisation

Du fait de l'étendu des missions envisagées et de leur diversité, ce type de marché présente un risque de contentieux significatif.

- Les marchés publics

Dans la continuité des pratiques actuelles, il est possible de réaliser l'ensemble du projet dans le cadre des marchés publics :

- conception ;
- réalisation ;
- exploitation et gestion technique ;

les marchés relatifs à l'exploitation – maintenance devant être relancés tous les 4 ans.

Cependant la Ville considère que compte tenu des enjeux de délais, les moyens et les compétences internes dont elle dispose, elle ne se juge pas en mesure d'atteindre ses objectifs avec un tel schéma.

❖ Les schémas retenus :

- Le marché global (CREM)

Le marché global intègre la conception, les travaux, l'exploitation puis des marchés successifs de maintenance pour couvrir la durée restante du contrat, le tout étant financé par emprunt pour la Ville. Ce schéma est a priori bien adapté à la situation. A noter que, comme il s'agit d'un projet de rénovation, il est possible de lancer un dialogue compétitif dans le cadre du CREM.

- Le contrat de partenariat

Dans le cadre d'un contrat de partenariat, la solution consiste en un contrat unique aux termes duquel le groupement retenu réalise l'ensemble des travaux, l'exploitation - maintenance sur une durée longue et enfin le financement de l'ensemble de ces opérations. La rémunération du partenaire privé est liée à des objectifs de performance, ce qui est en cohérence avec les besoins exprimés par la Ville.

Dans ces conditions, la Ville a basé son analyse comparative sur les deux schémas suivants:

- Le schéma CREM dit « schéma de référence » ;
- Le schéma de contrat de partenariat (CP).

Remarques de la MAPPP : la MAPPP valide le choix des deux schémas listés ci-dessus comme couvrant le champ des montages pertinents.

La MAPPP remarque toutefois que la contrainte imposée au prestataire vis-à-vis des objectifs de performance reste comparable à celle rencontrée en marché public, c'est-à-dire relativement faible. Il en est de même pour l'engagement sur le délai de livraison pour lequel la contrainte de mise à disposition avant versement du premier loyer est absente, faute de préfinancement, contrairement au CP. Cette nouvelle procédure présente par ailleurs un certain risque du fait du manque de recul tant sur l'aspect juridique que sur l'aspect économique.

B. Eléments de l'analyse comparative.

1) Périmètre retenu

Le périmètre physique et fonctionnel est celui évoqué dans l'introduction de l'Avis.

2) Calendrier de référence du projet dans les deux schémas

La durée du contrat est fixée à **16,5 années** à partir de la date de signature dont **18 mois** de travaux dans les deux schémas.

Observation de la MAPPP : La durée du contrat est conforme aux pratiques habituelles rencontrées dans ce type de projet. Elle aurait intérêt à être laissée ouverte dans l'avis d'appel public à la concurrence (AAPC) et discutée lors du dialogue compétitif ou la procédure négociée selon l'option choisie.

Avant prise en compte des risques, le calendrier de la procédure et du projet est le suivant pour chacun des deux schémas :

Calendrier global (mois)	CREM	CP	$\Delta_{CP-CREM}$
Préparation AAPC/DCE	6	6	0
Analyse des offres/Dialogue	6	6	0
APS/Etudes/Autorisations	2	2	0
Total procédure	14	14	0
Durée travaux	18	18	0
Total réalisation	32	32	0

Sources: Ville de Nanterre

Remarques de la MAPPP : Les 18 mois de travaux correspondent à ceux effectués sur GPVC, les travaux sur le PS ne durant que 7 mois. Cette durée est conforme à celle pratiquée dans des projets comparables. Elle intègre les phases de coordination permettant une exécution conforme en site occupé. La MAPPP s'étonne cependant qu'à ce stade aucun écart de délai n'ait été identifié, en regard des spécificités du CREM et des plus faibles contraintes qui pèsent sur le prestataire quant à une livraison dans les délais.

3) Chiffrage des coûts (avant prise en compte des risques)

Tous ces coûts sont appréciés HT pour les besoins de la comparaison, sachant que les coûts réels seront TTC, la ville pouvant se faire rembourser la TVA ayant grevé l'investissement au titre du FCTVA (15,76%).

Le taux de TVA sur l'ensemble des coûts est de 20% (taux en vigueur à ce jour).

a) COUT DES TRAVAUX

Coûts d'investissement HT (M€ constant sept 2013)	CREM	CP	$\Delta_{CP-CREM}$	$\Delta_{CP-CREM}$
	M€	M€	M€	%
Palais des Sport	3.07	3.07	-	0%
Gymnase PVC	1.72	1.72	-	0%
Total travaux	4.79	4.79	-	0%
Maîtrise d'œuvre	0.38	0.38		
Coordination/ Contrôle/Pilotage	0.16	0.16	-	0%
AMO	0.24	0.24	-	0%
Assurances	0.14	0.14	-	0%
Gestion	0.16	0.19		
Total procédure	1.08	1.11	0.03	3%
Total investissement (HT)	5.87	5.90	0.03	0.5%

La personne publique a établi les estimations en CP sur la base de ratios identifiés sur des projets comparables. Elle a supposé qu'en CREM, les ratios étaient identiques.

Indemnisation des candidats non retenus: Elle n'a pas été valorisée mais elle est considérée comme équivalente dans les deux schémas.

Subventions : Les sources de subvention possibles sont identifiées (ADEME, CNDS, ANRU, région...) mais les montants n'ont pas été estimés à ce stade.

Remarques de la MAPPP : La MAPPP s'étonne de l'absence d'éléments de coûts plus détaillés qui auraient pu introduire à ce stade une différence entre les 2 schémas. Intuitivement, par exemple, on aurait pu faire apparaître un surcoût d'investissement en CP afin de mieux garantir les performances en exploitation. Ceci dit, comme on le constatera ci-après, avant prise en compte des risques, les coûts d'exploitation ne sont pas plus différenciés entre les deux schémas.

De même, la Ville aurait pu prendre en compte le fait que le CREM reste sous maîtrise d'ouvrage publique, ce qui le rend moins contraint vis-à-vis du respect des coûts initialement établis et des prestations qu'ils recouvrent (facilité des ajustements par avenant dès la phase de construction).

COÛTS D'EXPLOITATION-MAINTENANCE

Coûts d'exploitation-maintenance annuels HT (k€ courants sept 2013)	CREM	CP	$\Delta_{CP-CREM}$ k€	$\Delta_{CP-CREM}$ %
Entretien courant	246	246	-	0%
GER	47	47	-	0%
Gestion projet	70	70		
Total Coûts				
Expl/maintenance/GER	363	363	-	0%

Sources: Ville de Nanterre

Ces coûts sont établis sur la base des coûts actuellement constatés auxquels s'ajoutent les surcoûts relatifs à une maintenance plus assidue qu'aujourd'hui. Les économies résultent à la fois de la performance et de la maintenance adaptée.

Remarques de la MAPPP : Comme indiqué ci-dessus, aucun écart n'apparaît entre les deux schémas en termes de coût d'exploitation comme en économies réalisées par rapport à la situation actuelle (334k€/an). Le CREM est donc considéré comme naturellement vertueux puisque, sans les contraintes exercées sur le prestataire, on parvient à un résultat identique qu'en CP. A noter que par ailleurs, les marchés complémentaires qu'il sera en tout état de cause nécessaire de notifier dans le cadre de la maintenance entre la huitième et la seizième année, (le marché CREM ne pouvant excéder 8 ans), sont considérés à ce stade comme capables d'atteindre le même niveau de performance que celui du CP. Ces hypothèses vont sensiblement à l'encontre de ce qui a pu être constaté jusqu'à aujourd'hui.

INDEXATION DES COÛTS DE CONSTRUCTION ET D'ENTRETIEN / MAINTENANCE.

Indexation	
Travaux	3,00%
Maintenance	2,00%
GER	2,00%
Fluides (électricité et gaz)	5,00%
Eau, bois	3,00%
Gestion de projet	2,50%

HYPOTHESES DE FINANCEMENT

En schéma MP, il est prévu un recours à l'emprunt pour le financement court terme comme long terme.

En schéma CP, malgré le coût limité du projet, le partenaire privé pourrait faire le choix d'un montage en financement de projet, avec constitution d'une société dédiée (SPV).

Les investissements initiaux sont, dans la simulation, réputés financés à 93 % par emprunt bancaire. Une hypothèse alternative d'un financement par la ville à hauteur de 40% a été introduite dans la simulation.

Dans le schéma de référence :

- Taux de base retenu (Swap contre Euribor 3 mois) = 2,50 %
- Marge de base = 170 bp

⇒ taux de financement public = 4,20%

En contrat de partenariat :

- Taux de base retenu (Swap contre Euribor 6 mois sur 15 ans) = 2,50 %
- Taux d'intérêt en dette projet (part 17%) : 2,50 % + 270 bp = 5,20%
- Taux d'intérêt avec cession de créance acceptée (part 83%) 2,50% + 170 bp = 4,20%
- Taux de rémunération des fonds propres après IS (part 7%) : 12%

⇒ coût moyen pondéré du financement en CP = 4,90%

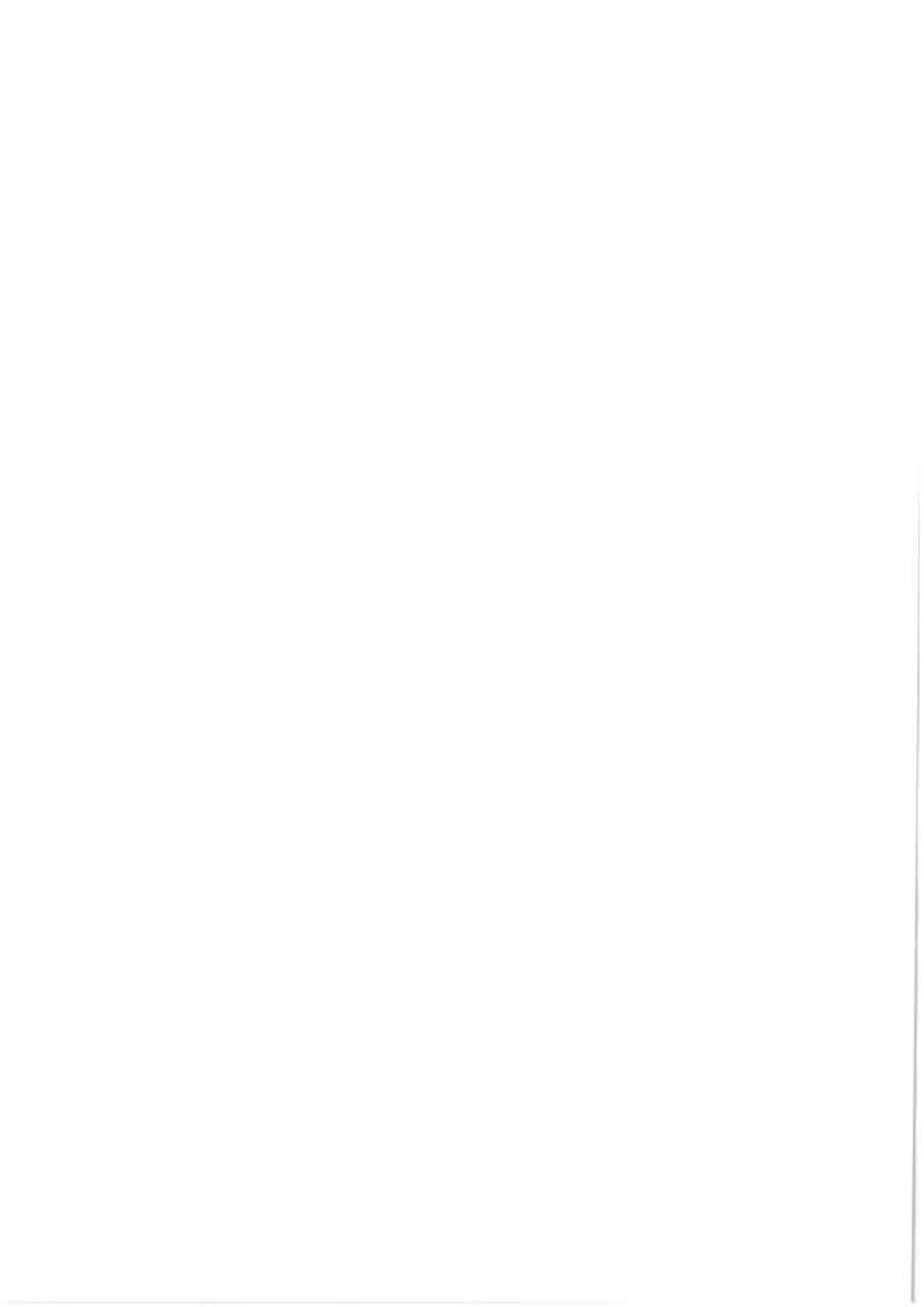
L'actualisation a donc été réalisée sur la base du taux de financement public, soit 4,20%

Remarques de la MAPP : Ces hypothèses financières sont conformes à celles rencontrées aujourd'hui sur ce type de projet. Mais la constitution d'une SPV n'apparaît pas a priori comme le meilleur montage compte tenu du coût limité du projet. Un financement de type « corporate » sur le bilan du partenaire privé, se révélerait sans doute moins cher, en fonction des hypothèses retenues d'imputation d'une quote-part de fonds propres.

4) Résultats quantitatifs de l'analyse comparative

a) Résultats sans risques

Ces résultats sont résumés dans le tableau suivant.



Coûts actualisés avant prise en compte des risques	CREM	CP	Δ_{CP-MP}	
			M€	%
VAN sans prise en compte des risques en M€ HT 2013	9.30	10.20	0.90	9.7%
Avantages socio-économique	0.00	0.00		
VAN nette	9.30	10.20	0.90	9.7%

Sources: Ville de Nanterre

La comparaison des VAN avant prise en compte des risques en CP met en évidence un avantage du schéma CREM de 9.7% par rapport au schéma CP. Cet avantage est exclusivement dû aux surcoût de financement du CP.

Cela correspond à un loyer annuel situé autour de 600k€ TTC hors dépenses d'énergie.

b) Prise en compte des risques

La prise en compte des risques est effectuée selon la méthode préconisée par la MAPP :

L'approche qualitative, basée sur une matrice des risques, fait apparaître que les principaux risques, qui devraient être totalement ou partiellement assumés par la Ville dans le schéma de référence, sont transférés au partenaire privé dans le schéma « contrat de partenariat ». Il en est ainsi, en particulier, du risque de retard dans la construction, de la mise à disposition de l'ouvrage et du risque de surcoût durant les phases de construction et d'exploitation.

La méthode quantitative, est fondée sur une approche probabiliste ayant recours à des lois de distribution des risques propres à chaque phase du projet et sur lesquelles on applique la méthode de Monte-Carlo (1000 tirages) dans les deux schémas retenus.

c) Résultats avec risques

Coût global actualisé en M€ TTC après prise en compte monétaire des risques (et monétarisation de l'avantage socio-économique lié au décalage de calendrier qui apparait après risques entre les 2 schémas). Il a été pris en compte le risque de dérive des coûts de maintenance au-delà de 8 ans, durée maximale du CREM, poste sur lequel il sera nécessaire de lancer un appel d'offres. En revanche, la dérive du délai entre les deux schémas reste symbolique (en moyenne 0.2 mois en faveur du CP, donc générant un avantage socio-économique quasi négligeable).

VAN des coûts avec prise en compte monétaires des risques (M€ TTC)	CREM	CP	$\Delta_{CP-CREM}$	
			M€	%
VAN brute hors risques	9.30	10.20	0.90	9.7%
Impact des risques	1.54	0.77	-0.77	-50.0%
VAN intégrant les risques	10.84	10.97	0.13	1.2%

Sources: Ville de Nanterre

En prenant en compte la variante consistant à réaliser un CP 40% de financement public, on obtient avant et après risque :

VAN des coûts avec prise en compte monétaires des risques (M€ TTC)	CREM	CP	$\Delta_{CP-CREM}$	
			M€	%
VAN brute hors risques	9.30	9.83	0.53	5.7%
Impact des risques	1.45	0.77	-0.68	-46.9%
VAN intégrant les risques	10.75	10.60	-0.15	-1.4%

Sources: Ville de Nanterre

Remarques de la MAPP : L'absence de différenciation entre les deux schémas et l'extrême prudence avec laquelle ont été évalués les avantages du CP (et les inconvénients résultant de l'absence de retour d'expérience du CREM) avant, puis après la prise en compte des risques, conduisent à l'absence d'arguments tangibles permettant un arbitrage convaincant. L'exercice consistant à mettre en place un financement public de 40% reste artificiel, car il constitue finalement un allègement du risque pris par le cocontractant, ce qui peut sembler paradoxal compte tenu des exigences de performance et de respect des délais manifestées par la Ville.

d) Tests de sensibilité

Remarques de la MAPP : Les tests de sensibilité n'ont pas été traités : ils feraient apparaître une très grande fragilité de l'« avantage » du CP du fait du résultat établi précédemment.

SYNTHESE DE L'AVIS

La pertinence juridique du recours au contrat de partenariat (CP) est établie au titre de la complexité technique du projet liée à l'absence de ressources internes compétentes à la Ville.


Pour l'analyse comparative, deux schémas juridiques ont été retenus : CREM – schéma de référence et contrat de partenariat – schéma CP.

Le traitement insuffisamment détaillé et quasi identique des hypothèses de coût dans l'analyse comparative, tant sur la partie « investissement » que la partie « exploitation », conduit à ne retenir que le différentiel des modes de financement, qui défavorise a priori le CP. L'analyse des risques fait apparaître un impact en faveur du CP, mais qui reste insuffisant d'autant plus que le traitement du respect du délai de livraison n'a pas permis d'identifier des écarts significatifs desquels auraient résulté des avantages non négligeables compte tenu des économies directes résultant du projet. Dans ces conditions, le schéma CP ne permet pas de générer un avantage comparatif en termes de coût complet : les deux schémas comparés se situent à des niveaux comparables en termes de bilan avantages/inconvénients.

Cependant, les conditions juridiques peuvent être considérées comme remplies pour recourir au contrat de partenariat sur le fondement exclusif de la complexité. En effet, même si l'analyse comparative ne permet pas de consolider l'argumentation, le critère de complexité peut à lui seul permettre de justifier le choix du contrat de partenariat.

Si la Ville décide effectivement de lancer le projet sur cette base, il conviendra toutefois de vérifier tout au long de la procédure et avant la signature du contrat, que les avantages attendus d'un tel choix ont bien été obtenus, en particulier si l'écart entre conditions de financement public et financement privé avait tendance à se creuser au cours des prochains mois.

Le Directeur de la MAPPP



François BERGERE

