

Paris, le 4 juillet 2006

**Avis n°2006 - 7 sur la construction et l'exploitation
d'une unité de traitement des eaux pluviales
sur l'aéroport de Blagnac**

Préambule : cet avis est rendu en application des dispositions de l'article 2 de l'ordonnance du 17 juin 2004, relative aux contrats de partenariat, et au vu des seules exigences fixées par ladite ordonnance. Il ne préjuge pas de la soutenabilité budgétaire du projet par la Chambre de commerce et d'industrie de Toulouse qui exploite et gère la zone aéroportuaire de Blagnac dans le cadre d'une concession de l'Etat.

0 - Objet

La Chambre de commerce et d'industrie (CCI) de Toulouse souhaite réaliser une unité de traitement des eaux pluviales sur l'aéroport de Blagnac. Les eaux pluviales sont actuellement envoyées dans le milieu naturel après un simple pré-traitement (séparateur d'hydrocarbures). La réalisation d'un tel ouvrage, requise par la mise aux normes des installations existantes, est rendue d'autant plus indispensable par l'agrandissement de l'aéroport, autorisé par un permis de construire délivré le 26 décembre 2005 par l'Etat.

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 la CCI. Il n'est en effet pas possible d'établir que l'absence de station de traitement susceptible de recueillir les eaux pluviales de l'aéroport, jusqu'à présent renvoyées dans le milieu naturel sans traitement, ait brutalement

créé, en l'absence de changement de normes, une situation d'une gravité telle qu'elle soit constitutive d'une urgence au sens de l'ordonnance sur les contrats de partenariat.

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 d'ordre à la fois techniques et naturelles pesant sur la réalisation de l'ouvrage.

En premier lieu la construction de l'ouvrage doit intégrer des contraintes techniques liées au traitement des eaux pluviales dans une zone aéroportuaire. A la différence du traitement classique des eaux usées, le traitement des eaux de pluie suppose de s'adapter à l'absence de débit permanent, contrainte qui complique fortement la conception de l'ouvrage (nécessité de recourir à des dispositifs sophistiqués pour le traitement des eaux et pour le traitement des boues). De plus, une zone aéroportuaire concentre des activités industrielles susceptibles de générer des pics de pollutions spécifiques, ce qui nécessite des circuits de traitement adaptés devant être mis en œuvre au bon moment, ce qui a également pour effet d'augmenter la production de boues. Enfin, l'extension programmée de l'aéroport va entraîner une augmentation importante des surfaces imperméabilisées, qui s'accompagnera d'un accroissement significatif des débits d'eaux pluviales à évacuer, ainsi que de la quantité de pollution rejetée.

La complexité du projet est également liée à la difficulté pour la CCI à parvenir à l'avance à une bonne répartition des risques. Compte tenu de la complexité technique du projet, la gestion des risques est intrinsèquement délicate. Or, la CCI n'est ni capable, ni désireuse de gérer les risques d'interface entre la conception et la construction, ou entre la

construction et l'exploitation d'un équipement qui est très éloigné du cœur de compétences d'une chambre de commerce et d'industrie.

En deuxième lieu d'autres contraintes tiennent à la localisation de l'ouvrage : espace disponible très restreint, présence de la nappe phréatique à proximité de la surface, implantation à proximité de bâtiments existants et de pistes d'aviation, ce qui génère des contraintes de sécurité spécifiques. Ces contraintes ont une répercussion inévitable sur la conception, la construction et l'exploitation de l'ouvrage.

En troisième lieu l'environnement technologique du projet le place dans un cadre fortement évolutif. L'industrie de l'environnement fait régulièrement évoluer les procédés de traitement physico-chimiques et les matériels qui permettent leur mise en œuvre (amélioration des pré-traitements physiques, équipements de prélèvements et de mesure en continu, création de nouveaux réactifs, perfectionnement des systèmes de télésurveillance, réduction des quantités de boues produites,...). Le montage contractuel doit permettre d'intégrer l'évolution des solutions techniques tout au long de la vie du contrat.

Pour l'ensemble de ces raisons, la réalisation de l'unité de traitement des eaux pluviales sur l'aéroport de Blagnac entre bien dans la catégorie des projets complexes au sens de l'article 2 de l'ordonnance n°2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat. Le contrat de partenariat pourra dès lors être passé à l'issue d'une procédure de dialogue compétitif tel que prévu à l'article 7 de cette ordonnance.

II - Analyse comparative

II.1. Etat actuel du traitement des eaux pluviales

Les eaux pluviales de la zone aéroportuaire de Blagnac sont actuellement envoyées dans le Riou, un petit ruisseau d'environ 4 600 m de long principalement situé en zone urbaine, après un simple pré-traitement (séparateur d'hydrocarbures).

II.2. Pertinence des scénarios alternatifs présentés

Au terme d'une analyse juridico-économique, écartant des scénarios n'offrant pas un cadre adapté au projet (délégation de service public, marchés en lots séparés), seule une alternative est retenue :

- une réalisation selon la loi sur la maîtrise d'ouvrage publique (MOP) comportant un marché de conception et un marché de construction-exploitation (cf. article 10 du Code des marchés publics), dite « scénario de référence », qui correspond au scénario qui aurait été mis en œuvre par la CCI s'il n'y avait pas la possibilité de recourir au contrat de partenariat ;
- une réalisation en contrat de partenariat permettant de confier à un contractant privé une « mission globale » portant sur la conception, la réalisation, l'exploitation et le financement de l'ouvrage.

La Mission d'Appui considère qu'il n'y avait pas lieu de retenir d'autres scénarios dans le cadre de l'analyse comparative, les autres modes de réalisation n'étant pas éligibles pour des raisons tant juridiques que technico-économiques.

II.3 - Caractère pertinent des paramètres et hypothèses utilisés dans l'évaluation

II.3.1 - Durée du contrat de partenariat

La durée de 20 ans (fin 2007 - fin 2027) paraît bien adaptée à l'objet du contrat et correspond à la durée d'amortissement des principaux composants de l'ouvrage.

II.3.2 - Délais de réalisation

Le scénario de référence nécessite au total 39 mois, alors que le scénario « contrat de partenariat » n'en requiert que 29, soit un gain de 10 mois. Ce gain est obtenu par :

- une réduction de 7 mois de la phase de passation des marchés entre le scénario de référence (16 mois) et le scénario « contrat de partenariat » (9 mois), soit avant même la signature des marchés ou du contrat qui va déterminer le début de la période de contractualisation de 20 ans (cf. supra) ;
- une réduction de la phase de travaux de 3 mois entre le scénario de référence (16 mois) et le scénario « contrat de partenariat » (13 mois) essentiellement en raison de la meilleure coordination des intervenants.

Les délais retenus semblent tendus, en particulier s'agissant de la phase d'attribution (dialogue compétitif et contractualisation) du contrat de partenariat.

Sous cette réserve, le scénario « contrat de partenariat » permet de mettre fin plus rapidement à la situation actuelle qui n'est pas satisfaisante sur le plan environnemental.

II.3.3 - Fiscalité / TVA

Les montants et les résultats figurant dans l'analyse comparative sont exprimés hors taxes. Ce mode de prise en compte des flux financiers n'a aucun impact en termes de comparaison des scénarios dans la mesure où la CCI ne bénéficie d'aucun droit à récupération de la TVA.

II.3.4 - Coûts de conception et construction et coûts d'exploitation et d'entretien

- Coût de conception et de construction

Les coûts de passation et de suivi des marchés ont été estimés sur la base des coûts historiques constatés par la CCI et le coût de conception de l'ouvrage sur la base de 150 jours/homme de bureau d'étude au coût unitaire moyen de 1 000 € HT, soit 150 K€ HT.

Les coûts de construction ont été estimés sur la base des données techniques et économiques figurant dans l'étude « diagnostic » relative au traitement des eaux pluviales réalisée en 1999, qui commence à dater, pour le compte de la CCI par un bureau d'étude spécialisé. Dans le scénario « contrat de partenariat » il est fait l'hypothèse que l'intégration de la conception, de la construction et de l'exploitation permettra de réaliser une économie de 5% sur les coûts de construction, cette économie étant de l'ordre de grandeur constatée, par l'expert consultant missionné par la CCI, entre les coûts des projets de stations d'épuration construites en MOP et en concession.

Les estimations des coûts, fondées sur des constatations, n'appellent pas d'observation particulière.

En euros courants, il ressort des estimations effectuées que le coût de conception-construction est dans le scénario « contrat de partenariat » (11 511 K€ HT) plus faible de 694 K€ HT par rapport à celui du scénario de référence (12 205 K€ HT), soit un gain d'environ 6%.

Coût de conception et de construction en K€ courants HT

Postes de coûts	Scénario de référence (1)	Scénario « contrat de partenariat » (2)	Ecart (2) - (1)
Suivi administratif des procédures et des contrats	57	80	23
Conception	176	167	-9
Maîtrise d'œuvre, contrôleurs techniques, coordonnateur sécurité	547	542	-4
Marchés de construction	11 426	10 722	-705
<i>Installations de chantier</i>	552	517	-35
<i>Génie Civil</i>	6 786	6 397	-389
<i>Equipements</i>	4 088	3 808	-281
Total	12 205	11 511	-694

- Coût d'exploitation et d'entretien

Les coûts d'exploitation et d'entretien ont été estimés, sur une durée de 19 ans pour le scénario « contrat de partenariat » (3^{ème} trimestre 2008 - 3^{ème} trimestre 2027) et sur une durée de 18 ans pour le scénario de référence, en multipliant les coûts unitaires par les unités d'œuvre :

- les coûts unitaires proviennent des bases de données du consultant missionné par la CCI qui dispose de données précises et actualisées en matière de stations d'épuration permettant de justifier dans le scénario « contrat de partenariat » d'une part, une économie de 10% sur les charges de personnel, en raison de l'intégration de la conception et de l'exploitation et de l'incitation à la performance, et, d'autre part, une économie de 20% sur le montant du poste gros entretien et renouvellement, compte tenu de l'intégration de la conception, de la construction et de l'exploitation ;
- les quantités d'unité d'œuvres sont issues de l'étude réalisée en 1999 par le bureau d'étude spécialisé.

En euros courants, il ressort des estimations effectuées que le coût d'exploitation et d'entretien total de l'ouvrage dans le scénario « contrat de partenariat » (9 632 K€) est plus faible de 1 659 K€ par rapport à celui du scénario de référence (11 291 K€), soit un gain d'environ 15%.

Coût d'exploitation et d'entretien total en K€ courants HT

Postes de coûts	Scénario de référence (1)	Scénario « contrat de partenariat » (2)	Ecart (2) - (1)
Suivi administratif des procédures et des contrats	173	72	-100
Fournitures	936	917	-19
Elimination refus, boues et hydrocarbures	2 044	2 014	-30
Personnel d'exploitation	1 755	1 545	-210
Véhicule d'exploitation	279	272	-6
GER	6 105	4 812	-1 293
Total	11 291	9 632	-1 659

II.3.5 - Données sur le financement

- Structure du financement

L'hypothèse retenue est celle d'un financement par emprunt de la totalité des coûts de conception-réalisation, l'emprunt du scénario « contrat de partenariat » faisant l'objet d'un financement dans lequel il a été retenu l'hypothèse d'un levier 95% dette / 5% fonds propres.

- Taux de financement

L'hypothèse retenue est celle d'un taux d'emprunt de 4% dans le scénario de référence et d'un coût de la ressource financière de 4,8% dans le scénario « contrat de partenariat », ce taux moyen pondéré de 4,8% tenant compte de la rémunération des capitaux propres à 12% et du refinancement à la livraison de l'ouvrage par cession de créances à hauteur de 65% de la dette.

- Durées de remboursement des emprunts

La durée de remboursement des emprunts est conventionnellement fixée à 20 ans dans les deux scénarios, à défaut d'avoir distingué une période de préfinancement des travaux.

- Recettes annexes

Il n'a pas été tenu compte de recettes annexes permettant de réduire le niveau de charges. La possibilité pour le partenaire privé de réaliser de telles recettes devra être examinée dans le cadre du dialogue compétitif, sachant que ces recettes pourraient provenir d'une valorisation de l'eau dépolluée (arrosage d'espaces verts, nettoyage de surfaces, sanitaires, incendie...).

Les données relatives au financement n'appellent pas de remarque particulière.

II.4 - Résultats de l'analyse comparative

Les résultats de l'analyse comparative, en termes de coût global actualisé (valeur actuelle nette), mettent en évidence un léger avantage du scénario de référence (317 K€), soit un gain de 1,8%.

Coût global actualisé (valeur actuelle nette) en K€HT

Postes	Scénario de référence (1)	Scénario « contrat de partenariat » (2)	Ecart (2) - (1)
Conception et construction	12 205	11 511	-694
Exploitation et entretien	11 291	9 632	-1 659
Total non actualisé	23 496	21 143	-2 353
Total actualisé (4%)	17 525	17 841	317

Ce résultat est principalement dû au surcoût du financement de le scénario « contrat de partenariat », (4,8% au lieu de 4% dans le scénario de référence, le taux de 4% étant le taux d'actualisation s'appliquant aux deux scénarios), mais il s'explique également par le fait que les dépenses du scénario « contrat de partenariat » interviennent plus rapidement que dans le scénario de référence, ce qui pénalise le scénario « contrat de partenariat » en termes de coût global actualisé.

Le recalage des dates de mise en service, effectué par la Mission d'Appui, permet de prendre en compte ce point en faisant apparaître une réduction d'environ 140 K€ du coût global actualisé du scénario « contrat de partenariat » ramenant l'écart entre les deux scénarios à environ 175 K€.

II.4.1 - Test de basculement

Dans le scénario de référence et avec recalage des dates de mise en service, une augmentation du coût de construction de seulement 2,2 % suffirait à rendre les deux scénarios équivalents en termes de coût global actualisé. De même, un surcoût annuel d'exploitation de 4,7 % dans le scénario de référence égaliserait les deux scénarios. Les surcoûts pouvant s'avérer bien supérieurs aux valeurs de basculement estimées, il en résulte que l'avantage financier du scénario de référence n'est pas très robuste et cela d'autant plus qu'il n'a pas été tenu compte de recettes annexes.

II.4.2 - Pertinence de l'allocation des risques

La prise en compte du risque, dont on peut regretter qu'elle n'ait pas fait l'objet d'une appréciation monétaire, même simplifiée en raison de la taille du projet, est effectuée par une approche purement qualitative basée sur une matrice des risques.

Cette matrice fait apparaître que les principaux risques sont transférés au partenaire privé dans le scénario « contrat de partenariat ». Il en est ainsi, en particulier du risque de retard et de surcoût durant la phase de construction, et du risque de surcoût durant la phase d'exploitation.

III - Synthèse de l'avis

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

L'analyse comparative a été menée globalement de façon appropriée, avec la seule alternative pertinente pour la réalisation du projet.

Cette analyse montre qu'en termes de coût global actualisé les deux scénarios étudiés sont sensiblement équivalents. Mais le transfert des principaux risques sur le partenaire privé et les critères qualitatifs, dont notamment le fait qu'en étant réalisé dix mois plus tôt l'ouvrage mettra fin plus rapidement à la situation actuelle qui n'est pas satisfaisante sur le plan environnemental, conduisent à privilégier le scénario « contrat de partenariat ».

Les conditions juridiques étant remplies pour recourir au contrat de partenariat, et l'analyse comparative ayant montré que la collectivité peut évaluer avec suffisamment de précision les avantages qu'elle peut en retirer et identifier les facteurs clés de succès d'un tel contrat, la Mission d'Appui à la Réalisation des Contrats de Partenariat émet un avis favorable au choix du contrat de partenariat pour réaliser l'unité de traitement des eaux pluviales sur l'aéroport de Blagnac.

Le Président de la Mission d'Appui
à la Réalisation de Contrats de partenariat

Noël de Saint-Pulgent