

Paris, le 3 février 2011

Avis n° 2011-03 sur le projet de porté par l'Université Toulouse II – le Mirail, sélectionné par le Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche dans le cadre de l'appel à projet « Opération Campus ».

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, modifiée par la loi n° 2008-735 du 28 juillet 2008, et au vu des seules exigences fixées par ladite ordonnance. Il ne vaut pas approbation du lancement du projet par l'autorité administrative compétente, qui, au titre de l'article 9 de ladite ordonnance, doit apprécier en outre les conséquences de la signature du contrat de partenariat sur les finances publiques et la disponibilité des crédits.

Il est rédigé sur la base du rapport d'évaluation préalable transmis par l'université

I PRESENTATION DU PROJET

I-1 Le projet « Toulouse Campus ; reconstruction réhabilitation du campus du Mirail » de l'université Toulouse II – le Mirail.

L'université Toulouse II – Le Mirail (ci-après UTM) est le principal occupant du campus du Mirail (environ 116 000 m² SHON sur 20 hectares situées à l'écart du centre ville au sein d'un quartier très dense) et accueille plus de 20 000 étudiants des disciplines Arts, lettres et langues ainsi que Sciences humaines et sociales.

Les bâtiments principaux (ensemble dénommé « le Candilis » en relation avec le nom de l'architecte) conçus dans les années 60 et livrés en 1972 ont présenté dès le départ des défauts importants. L'absence de maintenance adéquate a entraîné une dégradation très préoccupante de l'état de ces bâtiments, aggravée en 2001 par l'explosion de l'usine AZF.

Les Contrats de Plan Etat-Région (CPER) 2000-2006 puis 2007-2013 se sont fixés comme objectifs le développement et la reconstruction du site, mais la construction de nouveaux bâtiments a en fait reçu la priorité. La réhabilitation de l'existant est désormais lancée selon deux modalités : Dans le cadre du CPER sous maîtrise d'ouvrage de la Région (UFR de psychologie et amphithéâtres) d'une part, et dans celui du programme qui fait l'objet de la présente évaluation d'autre part.

Le projet qui fait l'objet de la présente évaluation concerne 60 000 m² SHON dédiés aux UFR d'histoire, d'arts et d'archéologie, à l'UFR de Sciences, espaces et société (SES), aux UFR de lettres, de philosophie et de musique, à la gouvernance, à des locaux consacrés à la vie étudiante, à

une extension de la maison de la recherche et à la construction de la part revenant à l'université d'une maison de l'archéologie.

Les espaces extérieurs adjacents sont également concernés.

La part exacte entre les bâtiments à reconstruire et ceux à réhabiliter n'est fixée que de façon indicative à ce stade.

- Le périmètre inclut les prestations de Gros Entretien Réparation (GER) la maintenance technique et le nettoyage (façades et locaux).
- Des options (précisées ci dessous au II.2.1.2) envisagent l'extension des prestations de maintenance à des ouvrages non inclus dans le périmètre de travaux, et à des prestations d'exploitation supplémentaires.
- Le développement de recettes annexes (panneaux photovoltaïques et activités commerciales en lien avec la vie du campus) n'est évoqué que pour mémoire.

Cette opération, dont la gestation remonte comme indiqué supra à plusieurs années, a été intégrée au projet présenté par le PRES « université de Toulouse » dans le cadre de l'Opération Campus. Du fait de son histoire particulière, elle se distingue cependant de la plupart des projets retenus dans ce cadre de deux façons :

- le porteur de projet (pouvoir adjudicateur) est l'université et non le PRES ;
- le financement est assuré par l'Etat via une « dotation budgétaire » (175 M€) inscrits en AE au budget de l'Etat, hors du champ de la dotation de 5 Md€ dont les revenus sont alloués à l'Opération Campus. Une convention de réalisation déterminera les modalités d'abondement par l'Etat du budget de l'université afin que celle-ci puisse assumer la charge des loyers d'un contrat de partenariat.

Observations de la MAPPP

Bien que moins complexe que celle des projets financés sur la « dotation campus », la soutenabilité budgétaire d'un contrat de partenariat dans lequel la personne publique est une université doit cependant être examinée avec attention ; elle est abordée ici car elle n'est pas sans effet sur la tenue du dialogue compétitif et le contenu du contrat.

La plupart des universités ne disposent pas de ressources propres importantes et doivent donc s'appuyer sur un financement de l'Etat (hors subventions éventuelles des collectivités). Ce financement doit être anticipé avec précision pour deux raisons :

- *les partenaires financiers des candidats sont préoccupés par la solvabilité des universités, et la garantie de l'Etat – sous la forme d'une convention de financement communiquée aux candidats - relative au paiement des loyers financiers (L1) est indispensable en général à la conclusion d'un contrat de partenariat dans des conditions financières acceptables ;*
- *les loyers relatifs à la maintenance et à l'exploitation viennent se substituer pour partie à des dépenses de fonctionnement financées par une subvention de l'Etat (dotation globale de fonctionnement). L'ajustement de cette subvention au besoin de financement permanent et a priori non ajustable engendré par le contrat de partenariat doit faire l'objet d'une négociation, ainsi que la part prise en charge sur les ressources propres de l'université.*

Les négociations entre l'UTM et l'Etat (Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche) ont abouti fin décembre 2010 à un accord de principe qui acte la soutenabilité budgétaire de l'opération et devrait permettre la signature d'une convention de réalisation sur les bases suivantes :

- *montant d'investissement (dépenses TDC équivalent MOP) respectant le plafond de 175 M€ ;*
- *prise en charge par l'Etat du coût du GER à hauteur de 1,25 M€ HT par an (valeur août 2010) ;*
- *charges de maintenance courante et d'exploitation relatives au périmètre concerné plafonnées à 1,66 M€ par an (valeur août 2010) ;*
- *financement par l'université (prélèvement sur le fonds de roulement) des dépenses relatives aux Assistants à la Personne Publique, aux diagnostics divers et aux indemnités versées aux candidats non retenus.*

La question de l'équipement mobilier reste cependant à traiter.

I-3 Situation foncière

Le terrain d'assiette relatif au projet appartient à l'Etat et l'ensemble immobilier concerné a fait l'objet d'une remise en dotation à l'université le 21 février 1989. La loi du 1er décembre 2010 relative aux activités immobilières des établissements d'enseignement supérieur autorise désormais les universités à conclure des contrats conférant des droits réels à un tiers sur le patrimoine qui leur est affecté, sous réserve de l'accord préalable de l'autorité administrative compétente. L'UTM est donc à même de conclure un contrat de partenariat comportant ou non un transfert de droits réels au partenaire privé, ce qui pourrait s'avérer utile pour la mise en oeuvre de prestations de valorisation (panneaux photovoltaïques par exemple).

Observations de la MAPPP

L'octroi de droits réels au partenaire privé n'est pas une condition nécessaire à la conclusion d'un CP (cf article 13 de l'ordonnance du 17 juin 2004) ; il est dans la plupart des cas sans conséquence majeure, s'appliquant à une parcelle relevant du domaine public. Il était jusqu'à présent irréalisable dans le cadre d'un contrat signé exclusivement par une université, en vertu de l'article L 762-2 du code de l'éducation modifié par la loi évoquée ci-dessus.

Il conviendra cependant d'examiner avec attention les modalités possibles et les conséquences de la mise en oeuvre de la dévolution du patrimoine universitaire autorisée par la loi du 10 août 2007 (loi dite « LRU » - liberté et responsabilité des universités) Cette dévolution est considérée comme devant impérativement être globale par le MESR ; Les bâtiments objet de la présente évaluation pourront donc être concernés.

I-4 analyse juridique

L'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004, modifiée par la loi n° 2008-735 du 28 juillet 2008 sur les contrats de partenariat, comporte un article 2 ainsi rédigé :

« Les contrats de partenariat ne peuvent être conclus que si, au regard de l'évaluation (préalable), il s'avère :

1°) que, compte tenu de la complexité du projet, la personne publique n'est pas objectivement en mesure de définir seule et à l'avance les moyens techniques répondant à ses besoins ou d'établir le montage financier ou juridique du projet ;

2°) ou bien que le projet présente un caractère d'urgence...

3°) ou bien encore que, compte tenu soit des caractéristiques du projet, soit des exigences du service public dont la personne publique est chargée, soit des insuffisances et difficultés observées dans la réalisation de projets comparables, le recours à un tel contrat présente un bilan entre les avantages et les inconvénients plus favorable que ceux d'autres contrats de la commande publique. Le critère du paiement différé ne saurait à lui seul constituer un avantage.

Le seul critère examiné par le rapport est celui de la complexité, le critère de l'urgence comme celui du bilan coûts-avantages n'ayant pas fait l'objet d'un examen, même sommaire.

L'UTM a recouru au **critère de la complexité**, tel qu'établi par l'ordonnance du 17 juin 2004. 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 le recours à une procédure appelée dialogue compétitif dans le cas de projets complexes.

Observation de la MAPP : On peut regretter que l'UTM n'ait pas examiné les arguments en faveur de l'invocation des deux autres critères : le critère « du bilan » s'avèrerait en tout état de cause rempli à l'issue de l'évaluation comparative ; quant au critère de l'urgence, l'état de dégradation des locaux concernés par le programme aurait justifié à tout le moins son évocation.

L'UTM estime que le projet présenté paraît bien présenter un caractère de complexité compte tenu des caractéristiques suivantes :

- La complexité technique du projet, qui comporte plusieurs aspects :
 - L'addition, dans une proportion qui reste à déterminer, de constructions neuves suite à démolition et de réhabilitation de bâtiments existants ;
 - La réalisation du projet en site occupé, et donc au phasage délicat des travaux et à la nécessaire limitation des gênes pour les usagers liées à un tel chantier (circulation et nuisances acoustiques en particulier).
 - La réalisation simultanément d'autres opérations immobilières sur le campus (restaurant universitaire, école d'architecture...) chacune sous sa propre maîtrise d'ouvrage.
 - La prise en compte d'une « volonté environnementale forte » inscrite dans le schéma directeur en cours de finalisation (qui se traduira par exemple par la mise en place de panneaux photovoltaïques, mais aussi par une optimisation des bâtiments sur le plan énergétique ; ces deux derniers points ont également une dimension financière complexe)

- La complexité opérationnelle, juridique et financière :

- L'UTM a jusqu'à présent rarement assumé le rôle de maître d'ouvrage (dans le cadre des CPER, celle-ci était la plupart du temps déléguée). Elle dispose donc de peu d'expérience et de faibles moyens (la cellule « marchés publics » dispose en tout et pour tout de quatre agents et traite déjà 150 marchés par an). Les effectifs techniques sont eux aussi modestes au regard des besoins actuels. La complexité de l'opération envisagée nécessiterait un renforcement des moyens dans ces deux secteurs hors de proportion avec les besoins de l'UTM en période normale.
- L'UTM souhaite limiter et optimiser les interfaces entre les multiples chantiers et acteurs présents sur le campus, dans une optique de répartition raisonnée des risques et d'optimisation financière. Elle ne s'estime pas en mesure de définir « seule et à l'avance » les montages les mieux adaptés à ces objectifs.
- Les recettes de valorisation, même si elles ne sont à ce stade qu'optionnelles, sont complexes à mettre en oeuvre et à chiffrer.

Le projet présente, pour ces raisons, un caractère de complexité au sens de l'article 2 de l'ordonnance du 17 juin 2004 modifiée. La procédure de dialogue compétitif est la mieux à même de faire émerger la solution optimale pour répondre au besoin exprimé par l'UTM.

Observation de la MAPPP : l'invocation du critère de complexité est bien étayée par le rapport. Elle s'appuie sur des considérations de valeur aussi bien absolue (aspects techniques) que relative (capacité de l'UTM). La volonté de tirer parti des possibilités qu'offre le Contrat de Partenariat pour intégrer des recettes de valorisation sur des bases fonctionnelles utiles au projet dans son ensemble est notoire, même si le rapport ne contient aucun élément chiffré qui permette de mesurer la validité économique des propositions qui sont faites.

II ANALYSE COMPARATIVE

II-1 Présentation des schémas retenus

L'analyse comparative des schémas envisageables aboutit au rejet des schémas suivants :

- Délégation de service public : il ne s'agit pas en l'occurrence de déléguer en quoi que ce soit le service public de l'enseignement supérieur et de la recherche ; en outre le contrat envisagé ne peut être en l'occurrence qu'un contrat à paiement public.
- Autorisations d'occupation temporaire du domaine public (AOT) constitutives ou non de droits réels (voir ci-dessus paragraphe I.3). Le rapport examine les modalités suivantes de mise en oeuvre d'une AOT :

- AOT conclue seule (opération immobilière dans laquelle les biens ne sont pas remis à la disposition de la personne publique) : cette modalité est d'emblée à écarter.
- AOT assortie d'une convention d'exploitation non détachable, qui confie au preneur une mission d'exploitation technique de l'ouvrage une fois celui-ci achevé et mis à disposition de la personne publique ; cette modalité est également écartée pour les raisons suivantes :
 - Elle nécessite l'octroi de droits réels au partenaire privé¹ sauf à encourir un risque de requalification en marché public ;
 - Elle est d'un maniement juridique incertain, en l'absence d'encadrement législatif (tel que celui de la loi LOPSI) et de procédure réglementée en droit interne ;
 - Elle ne permet pas la perception de recettes annexes ;
 - enfin elle ne peut bénéficier, contrairement au contrat de partenariat et à la maîtrise d'ouvrage publique, de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties.
- Marchés publics partiellement ou totalement globalisés :
 - marché portant sur la conception du projet, associé à un marché global portant à la fois sur l'exploitation-maintenance et la réalisation des travaux (ce type de marché est prévu par l'article 10 du Code des marchés publics - CMP) ;
 - marché de conception – réalisation portant sur la définition du projet et l'exécution des travaux (prévu par l'article 37 du CMP) l'exploitation-maintenance et les prestations de service faisant l'objet de marchés distincts ;
 Ces deux schémas sont rejetés car les conditions restrictives énoncées tant par le CMP que par la jurisprudence administrative (qui s'est durcie dans la période récente) ou encore par la loi relative à la maîtrise d'ouvrage publique du 12 juillet 1985 (loi MOP) pour leur mise en oeuvre ne paraissent pas remplies dans le cas d'espèce.

Les deux schémas retenus pour l'analyse comparative sont les suivants :

- des marchés publics séparés (maîtrise d'œuvre, travaux, maintenance, services) passés par l'UTM, maître d'ouvrage au sens de la loi du 12 juillet 1985.
- un contrat de partenariat conforme à l'ordonnance du 17 juin 2004 modifiée. Ce contrat engloberait l'ensemble des prestations décrites ci-dessous comme faisant partie du périmètre du projet. Le contrat de partenariat pourra entraîner le cas échéant la cession au partenaire privé de droits réels. Le rapport décrit en détail les caractéristiques et avantages inhérents au contrat de partenariat.

Ces deux schémas seront ci-après respectivement désignés MOP (maîtrise d'ouvrage publique) et CP (contrat de partenariat).

Observation de la MAPPP : Le choix des schémas faisant l'objet d'une comparaison n'appelle pas de remarque particulière ; cependant le rapport aurait pu s'interroger sur

¹ Avis CE n° 356960 du 31 janvier 1995

l'hypothèse de la mise en oeuvre par l'UTM du « montage innovant » proposé par la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) – consistant en la création d'une société de réalisation, filiale commune à l'université, la CDC et la Région, chargée de la réalisation des projets et de la gestion du patrimoine immobiliers de l'université.

II-2 Eléments de l'analyse comparative

II-2-1 Périmètre physique et fonctionnel

II-2-1-1 Décomposition détaillée des travaux envisagés :

Périmètre des travaux :

- Démolition de huit bâtiments ;
- Restructuration lourde de 3 bâtiments et réaménagement d'un quatrième (15 000 m² + 5 300 m² SHON);
- Construction de 15 500 m² SHON au nord du site, de la part dévolue à l'UTM de la Maison de l'Archéologie (5 000 m² SHON) et de l'extension de la maison de la recherche (10 000 m² SHON) ;
- Réalisation des espaces verts, des espaces publics et du parvis d'entrée sud de l'université ;
- Déplacement et réaménagement du terrain de sport situé au nord du site ;
- Transferts nécessaires aux « opérations tiroirs ».

II-2-1-2 Répartition des prestations d'exploitation et de maintenance

Prestations de maintenance :

- Clos et couvert ;
- Ensemble des installations électriques (courants forts et faibles) ;
- Chauffage, climatisation, ventilation et désenfumage ;
- Plomberie sanitaire ;
- Second œuvre (revêtements de sols, murs, menuiseries intérieures, métallerie...)
- Astreintes associées à la maintenance technique

Prestations de services :

- Nettoyage des locaux et des façades ;
- Contrôles réglementaires : ensemble des installations à la charge du titulaire.

En option dans le cadre du dialogue compétitif (ne faisant pas l'objet d'un chiffrage dans le rapport) :

- Enlèvement, tri et traitement des déchets ;
- Gardiennage, travaux liés aux dégradations volontaires.

- Recettes complémentaires : installation de panneaux photovoltaïques, activités commerciales en lien avec la vie du campus (cafeteria...)

Observations de la MAPPP

Le périmètre retenu pour les travaux est complémentaire d'autres opérations qui ont vocation à être réalisées en MOP (sous maîtrise d'ouvrage Région). L'intégration de ces derniers bâtiments dans le périmètre de la maintenance et de l'exploitation du CP est envisagée en option ; si elle paraît souhaitable afin d'optimiser la maintenance des bâtiments par limitation des intervenants (favorable à une limitation des coûts et à un bon transfert de risques) elle sera difficilement envisageable dans le cadre du dialogue compétitif si les ouvrages concernés n'existent qu'à l'état de projet.

Il est par ailleurs regrettable qu'une simulation des recettes complémentaires envisagées n'ait pas été tentée.

II-2-2 Calendriers de référence des deux schémas

Pour chaque phase de la procédure, avant prise en compte des risques de dérive des délais, les durées prévisionnelles sont les suivantes :

Calendrier prévisionnel de la procédure MOP (hors risques)

	Durée (en mois)	Début	Fin
Sélection du maître d'œuvre	9	01/09/2010	31/05/2011
Etudes - permis de construire – consultation des entreprises	24	01/06/2011	31/05/2013
Préparation du chantier et exécution des travaux	51	01/06/2013	31/08/2017
Durée totale	84		

Calendrier prévisionnel de la procédure CP (hors risques)

	Durée (en mois)	Début	Fin
AAPC et sélection des candidatures	3	01/09/2010	30/11/2010
Dialogue	7	01/12/2010	30/06/2011
Offres finales et finalisation	3	01/07/2011	30/09/2011
Etudes et instruction PC –préparation du chantier	10	01/10/2011	31/07/2012
Exécution des travaux	41	01/08/2012	31/12/2015
Durée totale	64		

Avant même prise en compte des risques, l'écart entre les dates de livraison dans les deux schémas est estimé à 20 mois.

Observation de la MAPPP : Ces calendriers sont d'ores et déjà dépassés de quelques mois, mais restent indicatifs des différences de délais entre les schémas. Le rapport justifie à ce stade les différences de durées des phases d'études d'une part et de construction d'autre part observées au détriment du schéma MOP par :

- les contraintes liées à l'allotissement en schéma MOP ;
- les délais d'étude et de conception en schéma MOP correspondant à ceux observés sur des opérations récentes sur le campus, alors qu'une partie des études est réalisée dans le cadre du dialogue compétitif dans le schéma CP ;
- les contraintes spécifiques liées aux opérations à tiroirs, moins bien appréhendées à priori dans le schéma MOP.

Ces écarts sont évalués indépendamment de ceux consécutifs à la prise en compte des risques.

Du fait de la mise en service à des dates différentes dans les deux schémas, le rapport procède pour le calcul des Valeurs actuelles nettes (VAN) à un recalage des calendriers afin d'éliminer le biais en défaveur du schéma le plus rapide inhérent à ce calcul (une réalisation anticipée de l'ouvrage conduit, toutes choses égales par ailleurs, à une VAN plus élevée pour le schéma concerné du simple fait de l'actualisation des coûts).

Observation de la MAPPP : Le rapport ne comporte pas de calcul de l'avantage socio-économique lié au décalage de calendrier, et se limite à un recalage des calendriers pour ne pas introduire de biais dans le calcul de VAN. Comme on le constatera ci-dessous, le décalage de calendrier après prise en compte des risques est important, l'approche prenant en compte l'avantage socio-économique aurait de ce fait pu être privilégiée.

II-2-3 Durée d'exploitation prévisionnelle

La durée totale retenue pour le contrat dans le schéma CP est de 30 ans, qui se décompose en :

- 4 ans et trois mois pour la réalisation ;
- 25 ans et 9 mois pour l'exploitation.

Une durée d'exploitation prévisionnelle identique a été retenue pour le schéma MOP, afin de permettre une comparaison homogène.

Observation de la MAPPP : Cette durée relativement longue pour un projet immobilier de cette importance n'appelle pas de remarque particulière, si ce n'est qu'elle n'est pas en rapport avec la maturité des emprunts dans le schéma CP (maturités de 18 et 21 ans). Dans ces conditions, le transfert de risque est moins bien assuré sur la fin du contrat.

II-2-4 Evaluation du coût d'investissement

Le tableau ci-dessous résume l'ensemble des coûts relatifs à l'investissement pour les deux schémas :

Coûts en M€ valeur août 2010	MOP		CP			
	montant	% trvx	UTM	Partenaire	Total	% trvx
Maîtrise d'œuvre (honoraires)	12,32	11%		10,08	10,08	9%
Contrôle technique	0,67	0,6 %		0,67	0,67	0,6 %
Coordination SPS	0,22	0,2 %		0,22	0,22	0,2 %
Coordination SSI	0,22	0,2 %		0,22	0,22	0,2 %
OPC	1,12	1,0 %				
Etudes et diagnostics divers	0,10		0,02	0,08	0,10	
1 Total honoraires conception (HT)	14,66			11,28	11,30	
Travaux	112,00			112,00	112,00	
Aléas	5,60	5,0 %				
Marge CPI				7,32	7,32	6,5 %
2 -Total construction (HT)	117,60			119,32	119,32	
3 - Total 1 +2	132,26			130,60	130,60	
Indemnités niveau esquisse	2,00					
Indemnités dialogue compétitif			1,50		1,50	
Coût de maîtrise d'ouvrage	4,48	4,0 %	1,50		1,50	1,3 %
Coût conseils				0,98	0,98	0,8 %
Redevance archéologique	0,36	forfait		0,36	0,36	forfait
Assurances et garanties	1,12	1,0 %		2,63	2,63	
Frais SPV				0,40	0,40	
4 Coût total d'investissement HT	139,90		3,02	134,66	137,66	
Coût total d'investissement TDC (hors risques, frais financiers intercalaires et révisions de prix)	167,31		3,02	161,03	164,61	
Estimation des révisions de prix	15,45		0,59	14,72	14,72	
Coût total TDC avec révision de prix	182,76		3,61	175,74	179,35	

Coûts de conception :

La différence entre les deux schémas s'explique par l'intégration de certaines missions du fait du fonctionnement de l'opérateur privé en entreprise générale (missions ACT -assistance aux contrats de travaux- et OPC – ordonnancement, pilotage et coordination) dans le schéma CP.

Coût des travaux :

Le coût des travaux a fait l'objet d'une estimation détaillée, basée sur le pré-programme auquel ont été appliqués des ratios par les assistants techniques de l'université. Des ratios particuliers ont été appliqués pour les bâtiments à restructurer, et une provision de 5 % a été

retenue pour tenir compte du phasage en site occupé. Le coût des travaux **est identique à ce stade pour les deux schémas.**

Aléas et frais de promotion immobilière :

Poste évalué de façon « classique » à 5 % dans le schéma MOP. Dans le schéma CP, les frais de promotion immobilière (évalués à 6,5 %) sont liés à l'existence d'un contrat de promotion immobilière qui matérialise la globalisation de la maîtrise d'ouvrage et qui inclut une part aléas et une « marge promoteur ».

Coûts de procédure et de management de l'opération

Les indemnités « niveau esquisse » dans le schéma MOP sont plus élevées que les indemnités de dialogue compétitif dans le schéma CP pour tenir compte d'un nombre potentiel de candidats plus élevé dans le cas d'un concours de maîtrise d'œuvre.

Coûts de maîtrise d'ouvrage et/ou d'assistance à la personne publique (APP)

Ces coûts intègrent dans le schéma MOP les coûts internes liés à la passation des marchés ; ils ont été dans le cas d'espèce alignés sur le coût, connu, d'une maîtrise d'ouvrage déléguée à une collectivité locale. En schéma CP, la somme a été faite des coûts internes (réduits par rapport au schéma MOP) et des coûts d'APP. Les coûts des conseils du partenaire privé engagés pour la tenue du dialogue compétitif sont en outre évalués et considérés comme refacturés dans le CP.

Impôts et taxes

L'université est considérée comme non assujettie à la TVA (pas de récupération possible sur les loyers).

La loi ayant unifié les régimes applicables aux deux schémas, la seule autre taxe retenue dans les deux schémas est la redevance d'archéologie préventive.

Assurances et garanties

L'écart entre les deux schémas est lié à la présence dans le schéma CP d'une estimation du coût des assurances complémentaires de groupe (au-delà du plafond de la garantie décennale), de concepteur non réalisateur et d'une assurance pour perte d'exploitation anticipée, ainsi que du coût des garanties financière d'achèvement et à première demande.

Frais divers

Ce sont les coûts relatifs à la création de la société ad hoc (SPV) dans le schéma CP.

Indexation

Le taux retenu pour l'indexation des coûts des travaux est de 2,50 %

Observation de la MAPPP : L'essentiel de ces coûts n'appelle pas de remarque particulière et le rapport en présente une décomposition très détaillée non reprise ici. Le coût des travaux en particulier a fait l'objet d'une estimation très précise. L'hypothèse retenue pour les coûts au m² – environ 1 800 € - se situe cependant dans une fourchette basse. Il est par contre anormal que le coût d'indemnisation des candidats soit inférieur dans le schéma CP, compte-tenu de la charge importante que le dialogue compétitif représente pour ceux-ci, même moins nombreux. Les assurances et garanties ont fait l'objet d'un examen complet et attentif.

II-2-5 Hypothèses relatives aux coûts de financement.

Les deux montages financiers sont fondés sur des calendriers de décaissement en période de construction propres à chacun des schémas.

Schéma MOP :

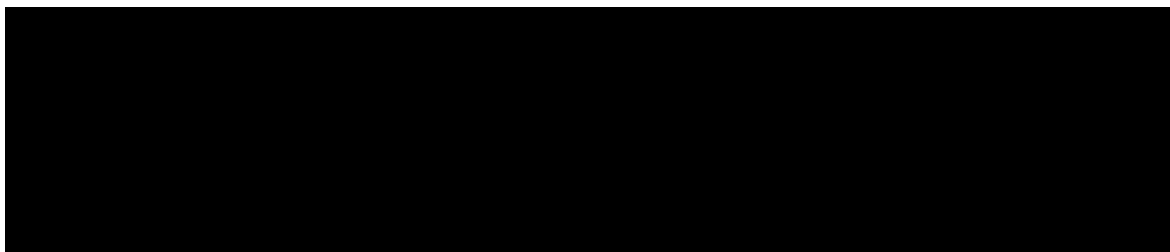
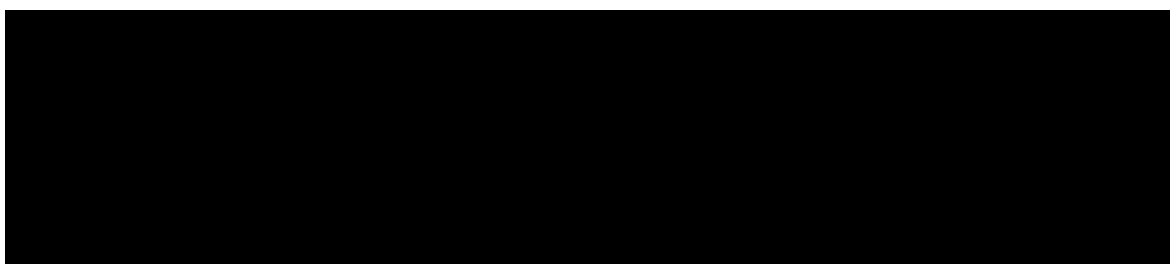


Schéma CP (après recalage de calendrier – nécessaire pour éviter les distorsions dans les calculs de VAN) :



Sur ces bases, chacun des schémas présentent des caractéristiques distinctes s'agissant du financement. Les « montants à financer » relatifs à chacun des schémas ressortent du tableau suivant :

	MOP	CP			Variation MOP/CP
	UTM	UTM	Partenaire	Total	
Coût total d'investissement TDC K€ courant	182 762 k€	3 611 k€	175 743 k€	179 355 k€	
Coût total d'investissement HT K€ courant	155 781 k€	3 036 k€	147 824 k€	150 861 k€	
Frais financiers intercalaires	0 k€	0 k€	9 202 k€	9 202 k€	
Montant à financer HT (€ courants)	155 781 k€	3 036 k€	157 027 k€	160 063 k€	-2,7%

Observation de la MAPPP : l'écart entre les montants à financer n'est pas ici pleinement significatif, le schéma MOP ne comportant pas de préfinancement. Seul l'examen des VAN (valeurs actuelles nettes) de coûts permet dans ces conditions d'effectuer une véritable comparaison entre les schémas.

Financement en schéma MOP :

Un seul emprunt (pas de préfinancement) contracté par l'Etat.
Le taux de l'emprunt est celui de l'OAT à 31 ans en mai 2010, soit 4,5 %.

Observations de la MAPPP : Ce schéma simple est acceptable, d'autant plus si l'on prend en compte les conséquences de la promulgation de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 qui en son article 12 stipule l'interdiction pour les organismes relevant de la catégorie des administrations publiques centrales (donc très probablement pour les universités) du recours à l'emprunt à long terme. Le montant des AE à ouvrir au budget de l'Etat sera dans ces conditions égal au montant à financer (augmenté du coût d'un dédit éventuel à la charge de la personne publique). Cependant la référence choisie aurait dû préférablement être l'OAT à 20 ans, plus proche de la durée de l'emprunt.

Financement en schéma CP :

Le financement comporte :

Un apport en fonds propres égal à 5 % du besoin de financement injecté dès le début du projet, rémunéré sous forme de dividendes à un TRI nominal de 12 % après impôts ;

- Un préfinancement en phase de construction, assorti d'un crédit relais TVA ;
- Un financement long terme en phase d'exploitation scindé de la façon suivante :
- Une tranche A refinancée par cession de créance à hauteur de 76 % du besoin total de financement (80 % du besoin hors apport en fonds propres), de maturité égale à 21 ans ;
- Une tranche B en risque projet sur 20 % du besoin de financement restant, de maturité égale à 18 ans.

Les données relatives aux emprunts sont résumées dans le tableau suivant :

TERME ET CONDITIONS (en date du 18 août 2010)	Dettes Senior - Tranche A	Dettes Senior - Tranche B	Crédit relais TVA
En construction			
Taux de référence	0,642%	0,642%	0,642%
Nature du taux	Euribor 1 mois non swappé	Euribor 1 mois non swappé	Euribor 1 mois non swappé
Marge de swap	-	-	-
Marge de crédit	1,05%	1,05%	1,05%
Taux d'intérêt applicable	1,69%	1,69%	1,69%
Maturité	51 mois	51 mois	52 mois
Commission d'arrangement	1,00%	1,00%	1,00%
Commission de non utilisation	0,70%	0,70%	0,70%
En exploitation			
Taux de référence	3,100%	3,030%	-
Nature du taux	Euribor 3 mois swappé à 21 ans	Euribor 3 mois swappé à 18 ans	-
Marge de swap	0,05%	0,08%	-
Marge de crédit	0,95%	1,45%	-
Taux d'intérêt applicable	4,10%	4,56%	-
Maturité	21 ans	18 ans	-

Le taux moyen pondéré du financement long terme s'établit dans ces conditions à 4,58 %

Observations de la MAPPP : Le cadrage des hypothèses est globalement satisfaisant. Il convient cependant de remarquer que les marges retenues pour la dette senior en phase d'exploitation ne sont plus conformes à celles observées en janvier 2011 ; il conviendrait d'y rajouter au moins 10 points de base pour la dette « Dailly »(tranche A) et 70 points pour la dette en risque projet (tranche B). Les taux de base ont eux aussi augmenté, mais dans des proportions identiques pour les deux schémas, ce qui n'altère pas la comparaison. L'écart entre le taux moyen pondéré de la ressource dans les deux schémas est en conclusion très faible (8 points de base), ce qui est dû pour l'essentiel à l'écart des maturités envisagées pour les deux schémas, ainsi qu'à la faible pondération des fonds propres (un taux de 10 % aurait été plus approprié). En particulier la maturité de la tranche B est nettement inférieure à la durée du contrat, très au-delà d'un « coussin de maturité » normalement envisageable. Si cette réduction n'est pas juridiquement infondée, en l'absence de précision dans le texte de l'ordonnance s'agissant de la pérennité du taux maximum de 80 % appliqué à la dette Dailly sur la durée du contrat, elle aboutit à ne faire porter un risque sur le loyer financier que sur la part relative aux fonds propres ; or celle-ci a été fixée à un niveau faible – ce qui peut s'expliquer par ailleurs par la nature de l'opération, limitée à une dimension purement immobilière. Par ailleurs il faut remarquer que la part de la tranche « Dailly » a été estimée de façon prudente (elle ne représente que 76 % de la dette, et donc encore moins en % du loyer financier). Il existe donc une marge de rattrapage dans ce domaine.

II-2-6 Evaluation du coût du GER et de la maintenance courante

La comparaison a été limitée aux seules prestations relatives aux bâtiments inclus dans le périmètre des travaux (une extension que le PRES envisage de confier au partenaire privé dans le schéma CP., soit :

- GER : une hypothèse de 26 €HT /m2 SDO (surface dans œuvre) valeur 2010 a été retenue, sur la base d'une ventilation détaillée par équipement. Le coût annuel (valeur 2010) est de **1 254 K€HT**.
- Maintenance courante :
Clos-couvert, courants forts, courants faibles, CVCD (chauffage, ventilation, climatisation et désenfumage), plomberie – sanitaire, appareils élévateurs, second œuvre. L'hypothèse retenue est celle d'une externalisation des prestations considérées dans le schéma MOP, donc d'un coût de base (hors risques) équivalent dans les deux schémas. Une hypothèse moyenne de 18 €HT/m2 SDO valeur 2010 a été retenue. Le coût annuel (valeur 2010) est de **860 K€HT**.
- Nettoyage des bâtiments (intérieur et extérieur) : **456 K€HT** par an valeur 2010

Dans le schéma MOP, les montants correspondants à chaque annuité sont répercutés à l'euro l'euro dans le compte d'exploitation prévisionnel et sont ceux effectivement décaissés par le PRES.

Dans le schéma CP, l'hypothèse est faite du versement d'un loyer GER fixe (en euros courants) ; ce loyer est calculé en tenant compte de l'existence d'un « compte de GER » ; mais à ce stade l'optimisation du loyer via la gestion de ce compte n'a pas été prise en compte.

Le GER comme l'entretien courant font l'objet d'une indexation unique à 2,5 % ; le nettoyage est indexé à 1,5 %.

Observation de la MAPPP : Les hypothèses de coûts de base paraissent raisonnables, et les hypothèses relatives au GER sont bien détaillées dans le rapport. Cependant les hypothèses d'indexation du GER semblent faibles, et le lissage des provisions annuelles sans optimisation de la trésorerie du « compte de GER » pénalise le schéma CP, alors que la constitution dans ce schéma de ce compte géré de façon transparente par le partenaire privé est conforme à la pratique des contrats de partenariat déjà signés.

II-2-7 Aspects fiscaux des deux schémas.

- TVA : L'activité de l'université est considérée comme hors champ de la TVA (aucune récupération). Même si les mécanismes d'assujettissement sont forts différents entre les deux schémas, leur impact est identique (dans la mesure où les coûts d'investissement TDC sont très proches) sur le coût global de ceux-ci pour la personne publique.

Observation de la MAPPP : Dans ces conditions, la présentation privilégiée par le rapport de résultats en valeur TTC n'a pas d'incidence sur la comparaison, même si elle n'est pas pleinement conforme aux préconisations de l'ordonnance du 17 juin 2004.

II-2-8 Actualisation

Le taux d'actualisation retenu pour calculer les Valeurs Actuelles Nettes des coûts (VAN) en €2010 est identique au taux de financement long terme dans le schéma MOP soit 4,50 %

Observation de la MAPPP : Ce taux est conforme à la méthodologie préconisée par la MAPPP et aboutit à neutraliser le choix effectué pour le financement du schéma MOP.

II -3 Résultat en valeur actualisée nette des coûts(VAN) pour chacun des schémas.

Afin de corriger la pénalité artificielle (égale à 2% de la VAN) qui résulte dans le calcul de VAN d'une livraison des ouvrages plus rapide de 20 mois dans le schéma CP, le rapport a opéré un recalage de calendrier. Par contre, il estime que l'absence de données quant à l'utilité socio-économique du projet ne permet pas d'intégrer cet élément dans les simulations.

La VAN des coûts est calculée à partir des décaissements effectués par l'université dans chacun des deux schémas tout au long de la durée de l'opération.

Après recalage de calendrier, mais avant prise en compte des risques, les résultats sont les suivants (en valeur TTC 05-2010) :

Valeurs en K€TTC	MOP	CP	Ecart MOP-CP	Ecart MOP-CP (%)
VAN Coûts d'investissement	155 143	157 610	(-) 2 467	(-) 1,56%
VAN des coûts de GER	26 683	26 683	0	0%
VAN des coûts Exploitation/maintenance/Nettoyage	26 375	28 145	(-) 1 769	(-) 8%
VAN totale avant prise en compte des risques	208 202	212 439	(-) 4 237	(-) 2 %

Valeurs en K€HT	MOP	CP	Ecart MOP-CP	Ecart MOP-CP (%)
VAN totale avant prise en compte des risques	174 087	177 629	(-) 3 542	(-) 2 %

En moyenne, la VAN des décaissements de l'université, avant prise en compte des risques, apparaît environ 2% plus élevée dans le schéma CP que dans le schéma MOP.

Observation de la MAPPP : Cet écart relativement faible est dû au fait que les hypothèses de coûts de base des deux schémas – avant prise en compte des risques – ainsi que le taux de financement pondéré sont très proches ; les maturités différentes des emprunts dans chacun des schémas n'aboutissent pas à modifier les écarts de VAN. On peut regretter que la comparaison n'ait pas été présentée également sur le coût total non actualisé.

II-4 Prise en compte des risques.

Le rapport présente en annexe une matrice des risques complète.

II-4-1 Risques budget et planning.

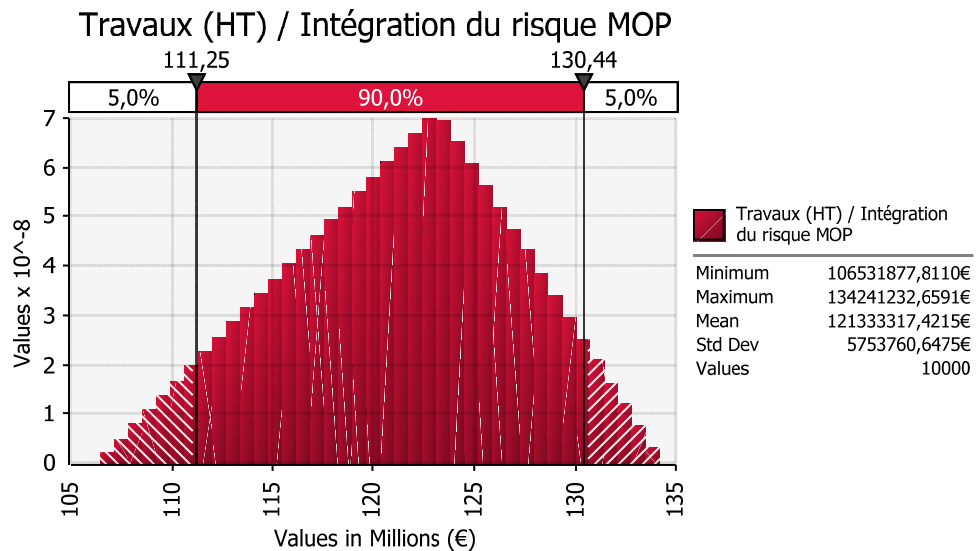
Une méthode proche des recommandations de la MAPPP a été utilisée pour valoriser ces risques, ainsi que pour le risque **GER**,

Pour ces risques, les principaux paramètres utilisés sont les suivants :

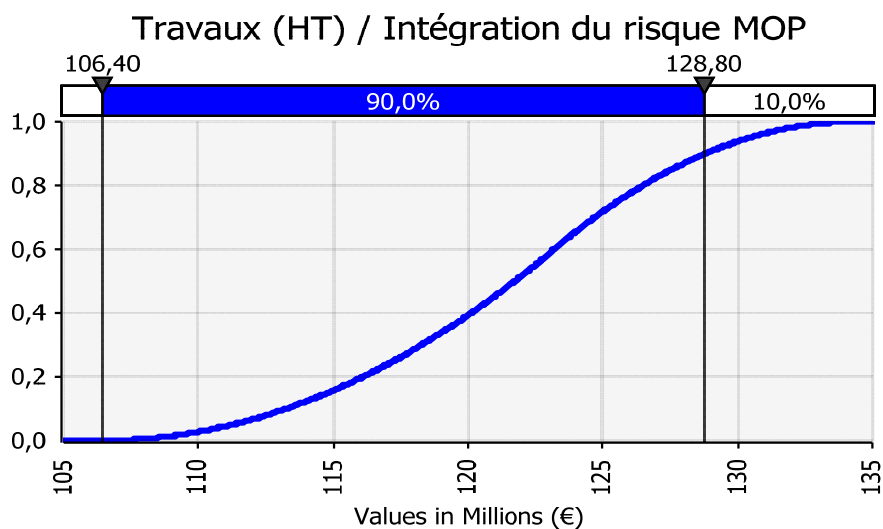
- lois de probabilité triangulaires adaptées à chacun des risques considérés ; (par utilisation du progiciel «@risk » pour déterminer cette loi) ;
- tirages aléatoires de scénarios (méthode « de Monte-Carlo » : 10 000 tirages ont été effectués pour réaliser chaque courbe).

Les graphiques suivants illustrent, à titre d'exemple, les résultats pour le risque « budget en conception-construction » dans les deux schémas :

Loi de Probabilité pour le risque budget en conception/construction MOP

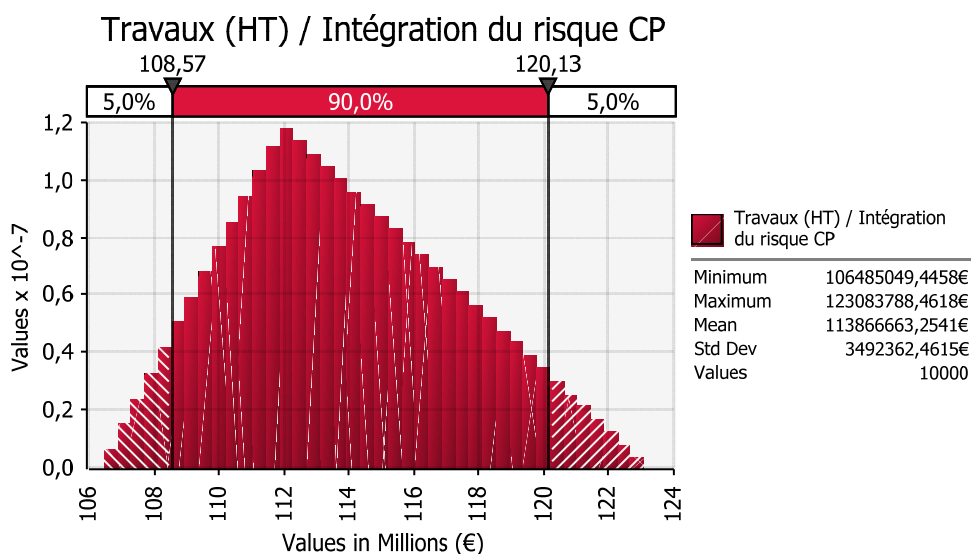


Cette figure montre qu'il y a 90 % de chances que le budget travaux en MOP se trouve dans l'intervalle [111 250 K€; 130 440 K€].

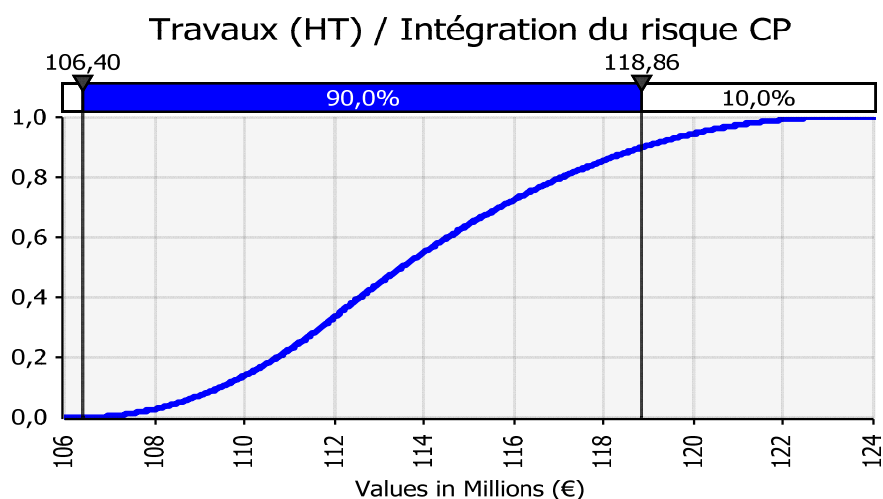


Cette représentation de la distribution permet de donner le montant de dépassement selon un risque de 10%, (la probabilité que le budget travaux en MOP soit supérieur à 128 880K€ est inférieure à 10%)

Loi de Probabilité pour le risque budget en conception/construction CP



Cette figure montre qu'il y a 90 % de chances que le budget travaux en CP se trouve dans l'intervalle [108 570 K€; 120 130 K€].



Cette représentation de la distribution permet de donner le montant de dépassement selon un risque de 10% ; autrement dit, la probabilité que le budget travaux en CP soit supérieur à 118 860K€HT est inférieure à 10%

En conclusion, ces distributions permettent de déduire le montant de dépassement selon un risque de 10%. Ainsi, le montant maximal (valeur mai 2010) du budget prévisionnel des coûts travaux avec un niveau de confiance de 90% est :

Pr (Budget travaux > X) < 0.1 avec
 en MOP, une valeur de X de 128 880 K€,
 en CP, une valeur de X de 118 860 K€.

Les valeurs finalement retenues par le rapport pour l'expression des « valeurs risquées » ne sont pas les niveaux de confiance maximaux (Value at Risk –VaR) qui dans les schémas ci-dessus sont fixés à 90 % mais les valeurs dont la probabilité est la plus élevée dans l'intervalle de confiance retenu.

Impact sur les délais

La simulation (qui prend en compte de façon exhaustive les risques de retard) aboutit à un retard global supplémentaire de 14 mois par rapport au calendrier de référence dans le schéma MOP, et d'une avance d'un mois dans le schéma CP (l'hypothèse est faite de la capacité du partenaire privé à récupérer au moins en partie la marge de sécurité qu'il s'est octroyé). La valorisation des délais est effectuée en prenant en compte :

- les révisions de prix ;
- les coûts fixes du chantier ;
- les frais financiers (liés au prolongement de la durée de la ligne de crédit)

Il s'agit d'un des postes générant les plus forts écarts entre les deux schémas.

II-4-2 Autres risques

Pour les autres risques présents dans la liste ci-dessous, la valorisation est effectuée selon une méthode plus simple, en l'absence de lois permettant un calcul probabiliste par la méthode de Monte-Carlo : chaque risque fait l'objet d'une probabilité d'occurrence et d'une quantification de la valeur d'impact maximale (en % de l'assiette considérée).

II-4-3 Résultat global

Le résultat global se traduit par les chiffres suivants (en K€TTC indexés) :

Schéma MOP

Coûts des risques	
Dépassement des coûts travaux	9 953 K€
Risques mauvaise conception	2 416 K€
Risques retard suite à pb de conception	12 953 K€
Risques Aléas Administratifs et juridictionnels	301 K€
Risque Climatiques	273 K€
Risque Contentieux	411 K€
Risque AO infructueux	2 247 K€
Risque de défaillance des entreprises	164 K€
Retard à la livraison suite à pb délais travaux	6 387 K€
Non respect des engagements de performances	22 766 K€
Surcoût de maintenance (mauvaise définition, contentieux)	2 717 K€
Total des risques	60 441 K€

Schéma CP

Coûts des risques	
Dépassement des coûts travaux	2 159 K€
Risques Aléas Administratifs et juridictionnels	164 K€
Risque Contentieux	71 K€
Non respect des engagements de performances	6 077 K€
Surcoût de maintenance (mauvaise définition, contentieux)	909 K€
Total des risques	9 379 K€

pour appliquer à chaque catégorie de risque une méthode de valorisation en rapport avec la capacité de modélisation des risques concernés. Le résultat est particulièrement tranché en ce qui concerne la conception et l'exploitation. Si les hypothèses relatives au premier de ces risques recourent largement les données de l'expérience (la valorisation du risque délai de réalisation en MOP aboutit cependant à un écart très important entre les deux schémas sur ce poste), celles portant sur l'exploitation s'appuient dans le schéma MOP sur une très forte valorisation du surcoût à terme de la maintenance non réalisée, et sur une affirmation du caractère dissuasif des pénalités dans le schéma CP, pour lesquelles une indication haute par rapport aux montants souvent constatés est mentionnée dans le rapport.

II-5 VAN après prise en compte des risques

Après recalage de calendrier, et après prise en compte des risques monétaires, les résultats sont les suivants (en valeur TTC au 11-2010) :

Valeurs en K€ TTC	MOP	CP	Ecart MOP-CP	Ecart MOP-CP (%)
VAN Coûts d'investissement	185 550	159 466	26 084	16 %
VAN des coûts de GER	27 863	27 054	809	3 %
VAN des coûts Exploitation/maintenance/Nettoyage	35 684	29 966	5 718	19 %
VAN Totale avec prise en compte des risques	249 098	216 489	32 611	15 %

II 6 Tests de basculement

Des tests de basculement ont été réalisés sur 4 paramètres, traités indépendamment les uns des autres.

Pour trois postes de coûts; ils consistent à calculer pour chacun des postes le pourcentage d'augmentation du coût dans le schéma CP faisant basculer la VAN (après prise en compte des risques) en faveur du schéma MOP :

- Coût des travaux : 21 %
- Coût du GER : 122 %
- Coût de la maintenance et du nettoyage : 161 %

Le quatrième paramètre concerne l'augmentation des marges et commissions sur la tranche de dette cédée. Le basculement a lieu pour une augmentation de 220 points de base.

Observation de la MAPPP : Le rapport ne présente pas de résultat final HT, comme il conviendrait pour respecter la lettre de l'ordonnance du 17 juin 2004. Cependant, si l'on tient compte du fait que l'application de la TVA n'a - sur ce projet tout au moins - qu'un effet limité sur l'écart entre les deux schémas, la démonstration n'en est pas affectée. Si le résultat global en faveur du schéma CP apparaît suffisamment démonstratif, il convient de remarquer qu'il est obtenu à partir d'éléments fortement disparates : l'écart des VAN des coûts d'investissement est significatif principalement après prise en compte des risques de retard et l'écart sur le coût d'exploitation-maintenance (hors GER) est fortement dépendant du caractère contraignant des pénalités dans le schéma CP. Les tests de basculement effectués démontrent une bonne robustesse d'ensemble, moindre cependant sur le coût des travaux. Enfin le rapport n'explique pas les résultats en termes de loyers. Il ressort de l'examen de la maquette financière un loyer d'investissement d'un montant de 11,6 M€ HT en année courante, et pour la première année d'exploitation complète, un montant de loyer de 1,53 M€ HT pour le GER, de 1,05 M€ HT pour la maintenance, et de 0,5 M€ pour le nettoyage, soit un loyer total de 14,78 M€ en incluant les frais de gestion de la Société de projet.

III. SYNTHESE DE L'AVIS

La pertinence juridique du recours au contrat de partenariat (CP) est établie au titre de la complexité du projet. C'est principalement la complexité technique et fonctionnelle, qui est mise en avant. Ces données sont à mettre en regard de la spécificité de l'université, qui à ce jour ne possède que des capacités restreintes en matière de maîtrise d'ouvrage.

Pour l'analyse comparative, deux schémas juridiques ont été retenus : marchés publics classiques (schéma MOP) et contrat de partenariat (schéma CP).

Les hypothèses relatives aux divers postes de coûts sont correctement étayées, et aboutissent à un coût global d'investissement (avant prise en compte des risques) peu différencié (en faveur du schéma CP) dans les deux schémas. Le choix de maturités nettement plus courtes pour les emprunts réalisés dans le schéma CP aboutit en principe à minimiser le coût du financement, On peut considérer que les hypothèses retenues sont, à cet égard, satisfaisantes.

L'absence de chiffrage des gains attendus dans le schéma CP de recettes de valorisation est par ailleurs regrettable.

La valorisation des risques fait basculer la comparaison en faveur du schéma CP. Cette valorisation est effectuée avec une rigueur méthodologique satisfaisante, même si les hypothèses relatives à la valorisation de certains surcoûts dans le schéma MOP (retards liés aux problèmes de conception) correspondent à des retours d'expérience réels mais peu favorables, tandis que celles relatives aux risques d'exploitation dans le schéma CP reposent sur une contractualisation des pénalités encourues par le partenaire privé à un niveau relativement élevé.

En termes de délais, elle fait apparaître un gain total de vingt et un mois (dont 15 mois correspondant à la valorisation des risques) pour le schéma CP par rapport au schéma MOP, soit au moins une rentrée universitaire ; un calcul du gain socio-économique attendu aurait de ce fait eu du sens.

En termes de VAN, elle fait apparaître un écart suffisant : (15 %) en faveur du schéma CP. Les tests de basculement effectués montrent une bonne robustesse de ce schéma, un peu moindre s'agissant du coût des travaux.

Il conviendra :

- de veiller lors du dialogue compétitif à rester dans l'enveloppe impartie à l'investissement, et à éviter toute dérive des conditions de financement par rapport à celles prises en compte dans l'évaluation ;**
- de veiller également à un solide encadrement contractuel du respect des performances en matière de maintenance et d'exploitation, car ce sont sur ces performances, ainsi que sur le gain en terme de délai, que repose l'avantage final du schéma CP tel qu'il est démontré par le rapport ;**

- de susciter de la part des candidats des propositions relatives à des recettes de valorisation propres à améliorer l'économie globale du contrat.

Les conditions juridiques étant remplies pour recourir au contrat de partenariat sur le fondement de la complexité, et l'analyse comparative ayant montré que l'université de Toulouse II – le Mirail peut évaluer avec suffisamment de précision les avantages qu'elle peut en retirer, la Mission d'Appui à la Réalisation des Contrats de Partenariat émet un avis favorable au choix du contrat de partenariat.

Cet avis se limite au choix de la procédure la mieux adaptée pour la réalisation du projet. Si celui-ci est effectivement lancé sur cette base, 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.

Le Président de la Mission d'appui

Christophe BAULINET