

maPPP

Mission d'appui
aux partenariats
public-privé

Dossier suivi par Jean-Yves Gacon

Paris, le jeudi 15 septembre 2011

Avis n° 2011-32 sur le projet de construction du bâtiment destiné à accueillir le laboratoire «Magma et Volcans» par le PRES « Clermont Université », 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.

0 - Introduction

Le cadre général de l'Opération Campus

Ce projet s'inscrit dans le cadre de « l'opération Campus », un très important programme immobilier destiné à appuyer le renouveau des universités françaises.

Le contrat de partenariat a été retenu comme outil privilégié de la mise en œuvre de ce programme, « dans un triple objectif de rapidité, d'encouragement des relations entre les établissements d'enseignement supérieur et le secteur privé, et de responsabilisation des équipes dirigeantes des universités ».

Le PRES « Clermont-Université »¹ a obtenu le label « campus prometteur » pour son projet dès 2008.

¹ Le PRES « Clermont Université » regroupe l'Université Clermont-Ferrand I (« Université d'Auvergne »), l'Université Clermont-Ferrand II (« Université Blaise Pascal »), l'École nationale d'ingénieurs des travaux agricoles de Clermont-

A ce titre, il s'est vu attribuer une dotation budgétaire de 30 M€.

Le Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche (MESR) a mis en place un dispositif contractuel avec les porteurs de projets et les collectivités (convention d'ingénierie, convention partenariale de site, convention de réalisation) destiné à organiser et garantir le financement et la bonne gestion du projet (y compris les questions d'affectation domaniale et d'habilitation à octroyer des droits patrimoniaux à un tiers). La convention de réalisation précise en particulier quelle est la part des loyers du futur contrat qui reste intégralement à charge de l'université.

La cohérence du projet immobilier avec le projet scientifique et pédagogique de l'université et son cadrage budgétaire font également l'objet d'une validation via un dossier d'expertise, rédigé conjointement avec l'évaluation préalable sur laquelle porte cet avis.

Observations de la MAPP :

Le choix consistant à privilégier le recours au contrat de partenariat est cohérent avec les moyens financiers dont s'est doté le MESR et avec les objectifs (restructurer la gestion des campus en mettant l'accent sur la globalisation, la qualité pérenne de la maintenance et l'amélioration de l'accueil et de la vie des étudiants et des chercheurs). Les délais de mise en œuvre plus longs que prévus ne sont pas à imputer à la procédure CP (qui ne fait que démarrer à ce stade), mais à une programmation plus complexe que prévue associée à la résolution d'enjeux de politique universitaire locale. De plus le MESR ne s'est véritablement doté d'une structure d'accompagnement des grands projets immobiliers (SGPI) que fin 2008, dont la tâche a en particulier consisté à élaborer et mettre en place la procédure contractuelle décrite ci-dessus. Ainsi, le programme définitif du PRES Clermont Université concernant cette opération n'a-t-il été validé que le 6 juin 2011. Le fait de privilégier le recours au CP dans le cadre du Plan Campus (l'hypothèse d'un financement d'une réalisation en MOP via un emprunt réalisé par l'université ayant en effet un caractère très théorique et se heurtant désormais à une impossibilité législative) n'exonère cependant en rien les porteurs de projets de réaliser une évaluation préalable conforme à l'ordonnance de 2004 pour chacun d'eux, soumise pour validation à la MAPP. C'est l'objet de l'avis qui suit.

I Présentation du projet

L1 Le projet du PRES Clermont Université (ci-après « le PRES ») :

Le projet global du PRES qui a été retenu au titre des « campus prometteurs », est doté à ce titre par l'Etat d'une enveloppe de 30 M€ sur crédits budgétaires (ces crédits correspondent au plafond des dépenses TTC « assiette d'investissement - équivalent MOP », incluant les coûts de préfinancement, du projet considéré). Le projet « Magma et volcans » qui fait l'objet de la présente évaluation constitue le premier volet du programme validé pour le PRES. Il est doté sur cette enveloppe de 15 M€, auxquels s'ajoutent 3 M€ apportés sous

Ferrand (« VetAgro Sup »), l'Ecole nationale supérieure de chimie de Clermont-Ferrand (« ENSCCF »), l'Institut français de mécanique avancée (« IFMA ») ainsi qu'une vingtaine de membres associés.

forme de subventions par les collectivités territoriales, portant ainsi le disponible au titre du « montant à financer » à 18 M€ TTC.

Le périmètre retenu au titre de cette enveloppe inclut :

1°) Au titre des investissements :

- la réalisation sur le campus des Césaux, situé sur la commune d'Aubière, d'un bâtiment regroupant les trois unités fonctionnelles du laboratoire Magma-volcans (géochimie, pétrologie, volcanologie) et les services associés (accueil, direction, secrétariat) ainsi que des locaux d'enseignement, soit 4 525 m² de surface utile (SU) ou encore 6 367 m² SHON ;
- en option, la réalisation sur le même site d'une crèche de 40 places, dont le coût de réalisation est estimé à 1,3 M€ TDC, à la condition que cet équipement puisse être autofinancé par des recettes issues de la valorisation foncière d'un terrain disponible sur le campus. Cette option sera levée en fonction des réponses apportées par les candidats lors du dialogue compétitif.

Observations de la MAPPP :

Le rapport ne contient aucun élément précis sur l'option envisagée : dimensionnement exact et coûts de réalisation et d'exploitation de la crèche, localisation et dimensionnement du terrain proposé à la valorisation (au titre du PLU, le campus est situé dans une zone « activités tertiaires et de service » et la commune est disposée à effectuer des modifications si le besoin s'en faisait sentir). L'objectif du PRES est d'obtenir dans le cadre du dialogue compétitif des propositions permettant l'équilibre économique des deux opérations (crèche et valorisation) quitte à ajuster la dimension de la parcelle dédiée à la valorisation. Cet objectif paraît incertain, et en tout état de cause le PRES devra certainement préciser sa demande. Le devenir de cette option n'a pas d'influence directe sur les coûts de la tranche ferme, sur laquelle porte exclusivement l'avis de la MAPPP.

2°) Au titre de la maintenance et de l'exploitation :

La répartition des prestations (classées selon la norme NFX 60 000), selon qu'elles sont ou non incluses dans le périmètre d'un éventuel contrat de partenariat, est la suivante :

	Gros Entretien Renouvellement (GER) niveaux 4 et 5	Maintenance préventive et corrective niveaux 1,2et 3
Clos-couvert	Compris dans le contrat	Compris dans le contrat
Equipements techniques	Compris dans le contrat	Compris dans le contrat
Second-oeuvre	Non compris dans le contrat	Compris dans le contrat
Aménagements extérieurs	Non compris dans le contrat	Non compris dans le contrat

L'exploitation courante fera l'objet de marchés séparés ou bien sera assurée en régie.

Observations de la MAPPP :

Ce périmètre n'est guère plus qu'un périmètre « à minima » : l'exclusion du GER « second œuvre » s'explique par la volonté de ne pas faire supporter au partenaire privé les risques inhérents à l'usure et à la dégradation des revêtements muraux, des menuiseries et des sols, très liés aux usages et donc de ce fait aléatoires.

I-2 Situation foncière

La parcelle concernée appartient à l'Etat et a fait l'objet d'une remise en dotation à l'université Blaise Pascal. Il est prévu de négocier avec France Domaine une convention d'utilisation au profit du PRES, qui permettra à celui-ci d'être détenteur des droits suffisants pour conclure un contrat de partenariat, y compris s'agissant des terrains faisant éventuellement l'objet d'une opération de valorisation par le partenaire privé.

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. Dans ce cas précis, il conviendra cependant pour le PRES de disposer de droits réels sur la parcelle destinée à la valorisation, et de faire procéder au déclassement de celle-ci en domaine privé. Le délai nécessaire à ces procédures (qui fixeront en particulier le montant des redevances domaniales exigibles pour les terrains faisant l'objet d'une valorisation) devra être pris en compte dans la programmation du dialogue compétitif.

I-3 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 critère de l'urgence n'a pas été retenu, à juste titre, par le PRES, l'urgence n'étant pas, en l'occurrence, caractérisée.

Le PRES a recouru simultanément aux deux autres critères prévus par l'ordonnance :

- Le critère de la complexité, 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.
- Le critère de l'efficacité économique, pour lequel l'analyse comparative est considérée comme faisant office de démonstration.

Le projet est présenté comme répondant au critère de la complexité compte tenu des caractéristiques suivantes :

- Le projet présente une certaine complexité juridique et financière :
 - La décision de faire porter le projet par le PRES implique une adaptation de la situation domaniale des emprises considérées, dans un contexte juridique complexe et évolutif (capacité des PRES et des universités à assurer la maîtrise d'ouvrage, à conférer des droits réels à un tiers, à obtenir la « dévolution » complète des biens universitaires).
 - L'existence d'options relatives à la réalisation d'une crèche d'une part, à la valorisation commerciale d'une emprise foncière d'autre part, contribuent à la complexité financière et juridique du projet, tel qu'il devra être envisagé avec les acteurs privés.
 - Le rapport se réfère également aux modalités de financement par l'Etat de l'Opération Campus, qui imposent le respect d'une valeur cible budgétaire incluant les prestations de maintenance et de renouvellement.
- le projet présente également une complexité technique et fonctionnelle résultant de plusieurs paramètres :
 - la technicité des locaux accueillant les laboratoires (salles blanches en particulier)
 - la nécessité de tenir compte des réglementations actuelles et à venir relatives à la performance énergétique : le PRES souhaite s'engager dans une démarche exemplaire dans ce domaine ; et plus généralement en matière de développement durable ;
- Le projet est enfin estimé complexe au regard des ressources limitées du PRES, qui ne dispose pas de cellule de maîtrise d'ouvrage en propre et dont les ressources limitées sont fortement mises à contribution par l'intégration de plusieurs services inter-universitaires.

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 le PRES.

Observations de la MAPPP :

La démonstration de la complexité du projet, surtout au regard des modestes moyens du PRES en matière de maîtrise d'ouvrage, est correctement étayée, en particulier du fait de la présence des options. Il conviendra donc que celles-ci soient étudiées de la façon la plus approfondie dans le cadre du dialogue compétitif. Cependant les considérations relatives à la volonté de l'Etat de financer l'opération exclusivement dans les conditions d'un contrat de partenariat n'ont pas leur place dans un tel argumentaire, même si ce sont des contraintes dont le PRES doit prendre acte. Le rapport renvoie par ailleurs, de façon logique, la démonstration du critère de l'efficacité économique à l'analyse comparative.

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 et concession de travaux : 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, même si des activités génératrices de revenus y sont intégrées. Le niveau de ces revenus ne permettrait cependant pas au contractant de se rémunérer « substantiellement » par cette seule exploitation, ce qui exclut d'envisager le recours à un contrat de concession de travaux.
- Montages « aller retour » de type AOT avec convention de mise à disposition (incluant le « montage innovant » proposé par la Caisse des Dépôts et consignations) : le rapport estime qu'ils sont inadaptés du fait d'un trop grand nombre d'incertitudes juridiques et de risques de requalification. en marché public ou en contrat de partenariat.

Observation de la MAPPP :

Le rapport aurait pu également souligner que l'AOT est inadaptée à un projet confiant au partenaire privé l'exploitation commerciale de certains ouvrages, et qu'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.

- Marché de conception-réalisation : il s'agit d'une procédure strictement encadrée par le code des marchés publics et par la jurisprudence. Le rapport considère que les seuls critères (processus de production particulier, caractéristiques dimensionnelles ou techniques exceptionnelles) retenus par cette dernière pour valider cette option ne sont pas présents ici.

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

- Des marchés publics séparés (maîtrise d'œuvre, travaux, maintenance, services) passés par le PRES, maître d'ouvrage au sens de la loi du 12 juillet 1985, éventuellement par l'intermédiaire d'un mandataire.
- 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.

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

II-2 Eléments de l'analyse comparative

II-2-1 périmètre physique et fonctionnel et répartition des prestations d'exploitation et de maintenance.

Le rapport n'apporte pas plus de détail sur le périmètre physique des opérations ni sur le contenu des opérations de maintenance que ceux présentés ci-dessus en I.1.

Les prestations d'exploitation sont exclues du périmètre.

Le détail des surfaces SHON du projet est le suivant :

Unités Fonctionnelles	m ² SU	m ² SHON
A – Accueil / Direction / Secrétariat	235	331
B – Laboratoire de Géochimie	397	559
C – Laboratoire de Pétrologie	404	568
D – Laboratoire de Volcanologie	287	404
E - Enseignement	251	353
F – C.R.A	35	49
G - Archives	50	70
H – Espaces Communs Laboratoires	2866	4033
Total SU	4525	6367

Observations de la MAPPP

Les ratios SHON/SU sont conformes à ce que l'on peut attendre pour des bâtiments de ce type. Cette cohérence est importante car si la programmation est réalisée sur la base de surfaces SU, les coûts sont calculés à partir de surface SHON.

II-2-2 Calendriers de référence des deux schémas

Le rapport n'a remis que partiellement à jour le calendrier prévisionnel, qui a dérivé du fait du délai de validation du rapport d'expertise.

Il est fondé sur une publication de l'AAPC dans le schéma CP fin juin 2011 (ce calendrier sera sans doute décalé d'environ deux mois et demi).

Le calendrier résumé se présente ainsi :

	MOP	CP
Point de départ de la procédure (demande avis MAPPP – accord MESR)	24/05/11	24/05/11
Concours de MOE - AAPC	14/12/11	23/06/11
Notification marché maîtrise d'œuvre MOP	21/08/12	
Notification CP		01/01/13
Notification marchés travaux MOP	06/01/14	
Livraison CP		01/03/15
Livraison MOP	05/08/15	
Durée procédure + travaux (mois)	50,5	45
Durée d'exploitation (années)	25	25

Le rapport conclut à un écart de cinq mois et demi dans les dates de livraison entre les deux schémas

Observation de la MAPPP : Les deux calendriers prennent en compte des durées calculées assez largement pour la phase « études » dans le schéma MOP mais également pour la phase « dialogue compétitif » dans le schéma CP. L'impact différencié sur les deux schémas des procédures (obtention des autorisations administratives, études en temps masqué) a été bien étudié, ce qui rend crédible les écarts de calendrier de réalisation.

II-2-3 Evaluation du coût d'investissement

Le coût des travaux a fait l'objet d'une estimation par les assistants techniques du PRES. Il est peu différencié à ce stade pour les deux schémas. Le rapport a cependant considéré que :

- le coût de base des travaux dans le schéma MOP pouvait être majoré de 6 % du fait des surcoûts engendrés par l'allotissement, mais ne devait à ce stade pas inclure de provision pour aléas ;
- le coût des travaux en schéma CP comporte par contre une provision pour aléas égale à 3 % du montant des travaux et une « marge promoteur » égale à 5 % du montant de l'investissement et qui inclut une provision pour risques.

Le rapport justifie cette approche par la nécessité de ne pas constituer de double compte avec la valorisation des risques dans le schéma MOP (qui seront pris en charge par la personne publique) alors que le provisionnement des risques qu'il prend à sa charge doit être effectué au stade de la remise de son offre par le partenaire privé.

Ces données sont résumées dans les tableaux suivant :

Schéma MOP (K€ HT 2010)		
Travaux	11 425	
Provision pour aléas tvx	0	0,0% /tvx
Provision pour révisions de prix	1 228	10,8% /tvx
Sous total travaux	12 653	
Honoraires	1 937	17,0% /tvx
Frais divers (concours, publicités, branchements, taxes, assurances, garanties...etc)	389	
Provision pour aléas	0	
Coût d'investissement, Montant global à financer (HT)	14 979	

n.b. : comme on le verra ci-dessous, le montant à financer effectif dans le schéma MOP est le montant TTC.

Schéma CP (K€ HT 2010)		
Travaux	10 778	
Provision pour aléas tvx	324	3,0% /tvx
Provision pour révisions de prix	1 132	10,5% /tvx
Sous total travaux	12 235	
Honoraires	1 105	10,3% /tvx
Frais divers (branchements, taxes, assurances, garanties...etc)	383	
Marge du promoteur	689	5% / invest.
Coût d'investissement (HT)	14 473	
charges annexes (frais intercalaires)	690	
Montant global à financer (HT)	15 162	

Les charges annexes dans le schéma CP se décomposent en frais de préfinancement (intérêts et commissions) et frais de montage et de développement de l'offre.

Observation de la MAPPP :

Le faible écart entre les deux schémas recouvre en réalité deux contenus relativement distincts : le schéma MOP prend en compte l'estimation de surcoûts inhérents au schéma MOP, avant même prise en compte des risques, alors que le schéma CP intègre d'emblée des provisions qui justifieront l'absence de valorisation des risques pour ce schéma. Cette approche se veut « réaliste » (coûts conformes aux prix des offres potentielles) ; elle ne fausse pas la comparaison mais ne permet pas de l'appréhender étape par étape comme il est accoutumé de le faire.

Autres frais liés aux procédures

K€ HT	MOP	CP
Indemnisation des candidats non retenus (3 candidats)	210	570
APP et coûts internes personne publique	140	440

L'indemnisation des candidats non retenus comme les coûts des APP et les coûts internes de la personne publique ont été calculés sur des bases précises (niveau de rendu, taux de référence, coût des agents mobilisés)

Les coûts internes de la personne publique sont inférieurs dans le schéma MOP du fait du recours à un conducteur d'opération externe, dont le coût est valorisé dans le poste « honoraires ».

Observation de la MAPPP : Le rapport introduit à juste titre une assez forte différenciation des coûts annexes – par exemple, pas de coût spécifique de conduite d'opération dans le schéma CP, mais un montant élevé de frais de structure. Les bases de calcul sont bien différenciées et correctement argumentées.

II-2-4 Coûts de maintenance et d'exploitation technique.

Les périmètres de maintenance et d'exploitation ont été évoqués plus haut.

Les coûts de GER et de maintenance de niveau 1 à 4 (norme NFX 60-010), pris en compte dans le périmètre du contrat de partenariat, sont considérés à ce stade (avant prise en compte des risques) comme identiques dans les deux schémas.

Le calcul complet est effectué en intégrant, pour les besoins de la comparaison, les coûts relatifs à l'énergie et au nettoyage, non inclus dans le périmètre du schéma CP.

	Ratio coût unitaire / m ² SHON (€ HT)	COÛT HT ANNUEL (valeur 2010)	indice évolution
Maintenance courante, entretien courants - niveau 1, 2 et 3	22,0	140 000 €	2,72%
Maintenance technique - niveau 4	7,5	48 000 €	2,72%
GER - niveau 5	26,1	166 000 €	3,26%
SOUS TOTAL MAINTENANCE ET GER (Prestation incluses dans le C.P.)		354 000 €	
- Energie	8,0	51 000 €	6,00%
- Nettoyage	17,0	108 000 €	2,00%
SOUS TOTAL EXPLOITATION (Prestations hors C.P.)		160 000 €	
TOTAL EXPLOITATION MAINTENANCE		514 000 €	

Les coûts de GER et de maintenance (26 €/m² et 22 €/m² SHON par an, valeur 2010), sont situés dans le haut de la fourchette standard pour ce type de bâtiment.

Il en va de même pour les coûts de maintenance des niveaux 1 à 4 et les coûts d'exploitation.

Observation de la MAPPP : Les données de base du rapport sont satisfaisantes, et aboutissent à des résultats crédibles. Le fait qu'une part du GER second-œuvre ne soit pas incluse dans le périmètre du CP dans ce dernier schéma est sans conséquence à ce stade du fait de l'identité des coûts. Le taux d'indexation retenu est insuffisamment prudentiel pour le GER – même si une évolution à long terme dans ce domaine est difficile à prévoir.

II-2-6 Aspects fiscaux des deux schémas.

- TVA : Les bâtiments inclus dans le périmètre accueillent pour partie des activités situées dans le champ de la TVA. Pour autant, le PRES n'est pas, à la date d'aujourd'hui, en mesure de récupérer celle-ci (ce sont les universités qui sont assujetties). L'ensemble des dépenses exposées par le PRES, tant dans le schéma MOP que dans le schéma CP, sont donc soumises à la TVA au taux plein.
Dans le schéma CP, le partenaire privé, via le mécanisme de livraison à soi-même, ne porte la TVA en période de construction que sur une durée courte (trois mois).
- Taxe foncière sur le bâti.
Seule la taxe foncière sur les propriétés non bâties est due en période de construction. Son impact est marginal.
- Contribution foncière des entreprises (1^{er} élément de la Cotisation Economique Territoriale – CET).
Le rapport estime que dans le schéma MOP, la personne publique, utilisateur des biens, en serait en principe redevable, mais qu'elle en est en fait exonérée du fait de la nature des activités exercées.
Dans le schéma CP, le partenaire privé en serait exonéré, n'étant pas celui qui exerce une activité.
- Contribution à la Valeur Ajoutée des Entreprises (CVAE) (2^{ème} élément de la CET).
Le rapport présente les mêmes conclusions que pour le 1^{er} élément pour le schéma MOP ; pour le schéma CP, le rapport considère que son montant sera directement répercuté dans la part du loyer relative aux frais de gestion.

Observation de la MAPPP :

Le MESR s'interroge sur la possibilité d'un transfert de droit à déduction des universités utilisatrices au profit du PRES, mais cette hypothèse n'est pas validée par les services fiscaux à ce stade.

II-2-7 Hypothèses relatives aux coûts de financement.

- Montant à financer - Schéma MOP :

Le rapport considère le financement comme assuré par les ressources budgétaires du PRES, assises sur des emprunts capitalisés annuellement. Il n'y a donc pas dans ce schéma de frais financiers intercalaires à intégrer au financement long terme, uniquement un portage de trésorerie (capitalisation annuelle des intérêts et intégration au besoin de financement de fin d'année). Celui-ci est cependant assuré sur la base de taux d'intérêt court terme pendant la phase de construction.

	MOP
Coûts d'investissement, montant global à financer (HT)	14,98 M€
Montant global à financer (TTC)	17,86 M€
Subventions	-3,00 M€
Montant à financer par le PRES	14,86 M€

- Montant à financer - Schéma CP :

	CP
Montant global à financer (HT)	15,16 M€
Subventions	-3,00 M€
Assiette Emprunt (HT)	12,16 M€

- Structuration du financement dans les deux schémas :
Celle-ci est résumée dans les tableaux suivants :

1°) structuration financement privé (hors subventions)

Fonds propres	5,0 %
Emprunt long terme	95,0 %
Dont dette cédée part acceptée	81,5 %
Dont dette senior	13,5 %

2°) taux utilisés pour chacun des schémas

	Taux global	Taux de base	spread
TRI fonds propres (avant impôt)	9,75 %		
Dette senior non cédée	5,65 %	3,75 %	1,90 %
Dette senior cédée	5,15 %	3,75 %	1,40 %
Dette publique LT	4,65 %	3,75 %	0,90 %
Préfin. schéma CP (y.c. relais TVA)	2,50 %	1,20 %	1,30 %
Commission d'arrangement	0,8 %		
Commission de non-utilisation	0,554 %		
Préfinancement Schéma MOP	2,10 %	1,20 %	0,90 %

Le taux de base retenu pour le préfinancement est le taux EURIBOR un mois (valeur mai 2011), et pour le financement long terme un swap de taux fixe en départ immédiat (valeur mai 2011).

La dette cédée acceptée représente 80 % du montant global des loyers financiers, conformément au plafond fixé par l'ordonnance.

Le taux de la rémunération des fonds propres est présenté avant impact de l'Impôt sur les Sociétés.

Observation de la MAPPP :

Les hypothèses de dette long terme dans le schéma MOP ont un caractère très théorique depuis l'interdiction faite aux Organismes Divers d'Administration Centrales – ODAC – de recourir à l'emprunt long terme ; elles sont acceptables car elles ne créent pas de distorsion dans la comparaison. Par contre les ratios et les taux retenus pour le financement long terme dans le schéma CP peuvent être considérés comme faibles tant pour la part des fonds propres (plutôt 10 à 12% que 5% du total à financer) que pour leur rémunération (exigence de TRI située entre 10 et 12% après – et non avant – IS), au regard des tendances actuelles observées. Il en va de même pour le spread de la dette senior non cédée. Il conviendra dès lors de veiller particulièrement lors du dialogue compétitif à obtenir des conditions de financement qui ne s'écartent pas outre mesure de celles envisagées par le rapport.

15

II-2-8 Actualisation

Le taux d'actualisation retenu pour calculer les Valeurs Actuelles Nettes des coûts (VAN) en € 2011 est identique au taux de financement long terme dans le schéma MOP soit 4,65 %

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 (avant prise en compte des risques).

Le rapport estime difficile une comparaison en valeur HT, comme le préconise l'ordonnance, du fait de la nécessaire prise en compte dans le schéma MOP d'un montant à financer TTC comme base des coûts de financement, et que seul le schéma CP peut faire l'objet d'une évaluation HT

Après prise en compte de l'ensemble des éléments (y compris les éléments de coûts hors périmètre d'un contrat de partenariat), la VAN TTC des deux schémas (sur 25 ans) s'élève à :

- 25,33 M€ pour le schéma MOP

- 27,84 M€ pour le schéma CP

Soit un écart de 9,04 % en faveur du schéma MOP (CP-MOP/CP).

Le loyer moyen indexé TTC (sur 25 ans) dans le schéma CP ressort dans ces conditions à

- 1081 K€ pour le loyer financier ;
- 713 K€ pour le loyer GER et maintenance.

En intégrant les charges d'exploitation non comprises dans le loyer et les dépenses réalisés avant mise en exploitation, la charge totale annuelle moyenne nette indexée pour le PRES s'élève à 2 333 K€/an.

Dans le schéma MOP, cette même charge s'élève à 3 133 K€/an.

Observation de la MAPPP : L'écart des VAN est le résultat de l'influence de paramètres que le rapport aurait gagné à analyser :

- écart des coûts de base lié à la prise en compte initiale dans le schéma CP d'aléas et d'une marge promoteur qui constitue en fait un provisionnement des risques ;
- écart important dans le coût du financement, malgré les hypothèses relativement optimistes retenues par le rapport pour le schéma CP ;

Le rapport ne procède pas à ce stade à un recalage de calendrier pour harmoniser le calcul des VAN, du fait du faible écart. La présentation TTC permet par ailleurs d'avoir une indication sur le loyer réel que le PRES devra envisager d'acquitter dans le cadre d'un contrat de partenariat, et sur l'écart entre les charges nettes pour le PRES dans les deux schémas.

II-4 Prise en compte des risques.

La valorisation des risques est effectuée de façon simple mais classique, selon la formule :
 Risque financier = valeur du risque lorsqu'il se réalise X probabilité d'occurrence du risque.
 La valeur du risque étant le produit d'un indice de sévérité rapporté à une assiette propre au risque.

Le rapport présente une matrice des risques détaillée en annexe, indiquant la répartition de chaque risque (allocation), sa sévérité et l'assiette de référence, la probabilité d'occurrence, le montant valorisé et le montant imputé au schéma MOP.
 Le rapport part en effet du postulat que les risques transférés au partenaire privé dans le schéma CP ont été couverts dans le calcul initial du montant d'investissement via la provision pour aléas et la marge promoteur.

Observation de la MAPPP :

L'approche du rapport présente l'inconvénient de ne pas comparer de façon détaillée un montant des risques dans les deux schémas, mais il a le mérite d'une approche « réaliste » dans laquelle les risques qu'il assume sont provisionnés globalement par le partenaire privé dans le schéma CP.

Trois catégories de risques ont été retenues :

- Risques en termes de retard de livraison des équipements ;
- Risques en termes de dérapage du coût d'investissement ;
- Risques en termes de dérapage des coûts d'exploitation et de maintenance des équipements.

Les risques « délais » ont fait l'objet d'une valorisation sur la base des révisions de prix qu'ils entraînent, mais non sur la partie « coûts socio-économiques ».

Le résultat de la valorisation est présenté dans le tableau suivant :

En K€ val 2011

Sévérité totale				
Modalité de détermination	Assiette de calcul du risque	Durée de phase prise en référence (mois)	Montant du risque non couvert en MOP	
Risque retard construction - phase conception	Montant des révisions du prix de l'investissement sur la durée totale de la phase de conception	635	17	86
Risque retard construction t-phase travaux	Montant des révisions du prix de l'investissement sur la durée totale de la phase de travaux	336	18	46
Risque surcoût construction	Montant total de l'investissement TTC en MOP ramené en valeur HT	14 935		2 642
Risque surcoût maintenance/an	Montant annuel maintenance et GER inclus dans le périmètre contrat	354		64

- Taux d'augmentation du coût d'investissement en MOP après intégration des risques « construction » : 18,6 %
- Taux d'augmentation du coût d'investissement en MOP après intégration des risques « maintenance » : 18,3 %
- Durée d'allongement de la phase conception correspondant au montant du risque non couvert en MOP : 2,3 mois
- Durée d'allongement de la phase travaux correspondant au montant du risque non couvert en MOP : 2,5 mois

Observation de la MAPP :

Les choix faits en matière de valorisation aboutissent à des surcoûts dans le schéma MOP assez également répartis entre phase de construction et phase d'exploitation, et à un allongement des délais de réalisation relativement faible, ce qui justifie pour partie l'impasse faite sur l'approche socio-économique.

II-5 Résultat en valeur actualisée nette des coûts(VAN) après prise en compte des risques.

Après prise en compte de l'ensemble des éléments (y compris les éléments de coûts hors périmètre d'un contrat de partenariat), la VAN TTC des deux schémas (sur 25 ans) s'élève à :

- 29,59 M€ pour le schéma MOP
 - 27,84 M€ pour le schéma CP (sans changement)
- Soit un écart de 6,29 % en faveur du schéma CP (MOP-CP/CP).

Observation de la MAPP :

L'évolution totale après prise en compte des risques de la VAN du schéma MOP est de 15 % environ de la valeur – inchangée – de la VAN du schéma CP. Il s'agit là d'une hypothèse « agressive », fondée sur des hypothèses acceptables en ce qui concerne le schéma MOP mais dont le réalisme dans le schéma CP est conditionné par la capacité de la personne publique à mener le dialogue compétitif de façon rigoureuse et dans des conditions suffisamment concurrentielles.

II-6 Tests de sensibilité et de basculement.

Trois tests de sensibilité ont été réalisés :

- Sensibilité aux variations de taux d'intérêt :
Augmentation de 75 points de base (bps) du taux de la dette privée (cédée et non cédée) :
L'écart des VAN se resserre à + 2,88 % en faveur du schéma CP
- Sensibilité à l'augmentation du coût d'investissement :
Augmentation de 5 % du coût d'investissement dans le schéma CP (schéma MOP inchangé)

L'écart des VAN se resserre à + 3,28 % en faveur du schéma CP

- Sensibilité à l'augmentation des coûts de maintenance :
Dépassement de 10 % des coûts de maintenance (y compris GER) dans le schéma CP (schéma MOP inchangé) :
L'écart des VAN se resserre à + 3,64 % en faveur du schéma CP

Deux tests de basculement ont été réalisés :

- Coûts investissement et maintenance :
L'égalisation des VAN des deux schémas est obtenue par une augmentation simultanée de 7,34 % des coûts d'investissement et de maintenance dans le schéma CP.
- Taux d'intérêt de la dette privée :
L'égalisation des VAN des deux schémas est obtenue par une augmentation de 139 bps de la dette privée (cédée et non cédée).

Observation de la MAPP :

Les tests apportent la preuve d'une robustesse satisfaisante du schéma CP ; ils sont cependant réalisés chacun « toutes choses égales par ailleurs » ; de ce fait, la conjonction d'une aggravation de la conjoncture financière et d'une insuffisance de pression concurrentielle sur les prix ferait peser un risque sur le résultat de la comparaison.

II-7 Evaluation qualitative.

Le rapport présente enfin une évaluation qualitative des deux schémas, en mettant en particulier l'accent sur la capacité du schéma CP à répondre aux objectifs de développement durable fixés par l'Etat dans le cadre du projet Campus.

III. SYNTHESE DE L'AVIS

La pertinence juridique du recours au contrat de partenariat (CP) est établie au titre de la complexité du projet, ainsi qu'au titre de l'efficacité économique (dont la démonstration est renvoyée à l'analyse comparative des schémas). C'est principalement la complexité technique et fonctionnelle, qui est mise en avant ; celle-ci serait renforcée au cas où les options relatives à la crèche et à la valorisation d'une parcelle du domaine serait levée. Ces données sont à mettre en regard de la spécificité du PRES, 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, appuyé cependant sur des hypothèses très distinctes s'agissant du provisionnement des aléas.

Les écarts de délais sont considérés comme faibles, y compris après prise en compte des risques, ce qui justifie la non prise en compte de l'avantage socio-économique liée au décalage des dates de livraison.

Les options relatives à la réalisation d'une crèche, d'une part, au financement de celle-ci (construction et exploitation) par la valorisation d'une parcelle foncière disponible d'autre part, ne sont qu'évoquées et ne sont pas prises en compte dans l'évaluation comparative.

En termes de VAN, un écart suffisant apparaît en faveur du schéma CP après prise en compte des risques.

La valorisation de ceux-ci est effectuée selon une méthode classique (amendée cependant par les hypothèses de départ concernant le provisionnement distinct de ceux-ci dans chacun des schémas) qui aboutit au constat d'une robustesse certaine du schéma CP, à la condition que la dérive de certains paramètres critiques (taux des emprunts privés, coût initial d'investissement) ne se cumule pas.

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 ;**
- de susciter de la part des candidats des propositions relatives à des recettes de valorisation si l'objectif est bien de lever les options envisagées.**

Les conditions juridiques étant remplies pour recourir au contrat de partenariat sur le fondement de la complexité et de l'efficacité économique, et l'analyse comparative ayant montré que le PRES « Clermont Universités » 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 Directeur de la Mission d'appui

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'F. BERGERE', is written over two horizontal lines that serve as a signature line.

François BERGERE

mappp assistante

De: TICHOUX Julie [julie.tichoux@justice.fr]

Envoyé: mardi 20 septembre 2011 10:32

À: PASTOURET Brigitte; NICOLAS Nadège; CBCM Justice; JODER Melanie; pierre.durand-delacre@dgfip.finances.gouv.fr; annick.maisonneuve@dgccrf.finances.gouv.fr; HUET Sylvie; gterrien@ccomptes.fr; BERGERE Francois; Jacky Richard; dominique.bidou@wanadoo.fr

Cc: FOURNEL Nicolas; LANSOY Yves; PUIGVERT Severine; secretariat.dsj-cab@justice.fr; GERMAIN Chantal; GROGNET Mona; DUCHEVEU Ingrid; denise.duport@dgccrf.finances.gouv.fr; MAZZONI Anne-Marie; mappp assistante; icorvez@ccomptes.fr; CHOIMET Zoe; LUBIN Christelle; DCB Justice

Objet: Projet de réalisation du futur palais de justice de Paris - Prochaine commission du dialogue
Madame, Monsieur,

Dans le cadre de la procédure d'attribution du contrat de partenariat relatif au projet du futur palais de justice de Paris, je vous informe que la prochaine commission du dialogue aura lieu le **mercredi 23 novembre 2011 à 15h** dans les locaux de l'établissement public du Palais de Justice de Paris.

Un courrier d'invitation, précisant les modalités pratiques, vous sera envoyé très prochainement.

Cordialement,

Julie TICHOUX
Chef de projet



tél. 01 53 94 89 52
mob.06 31 36 78 13
fax 01 53 94 89 851
www.eppjp.justice.fr

