

maPPP

Mission d'appui
aux partenariats
public-privé

Dossier suivi par Jean-Yves Gacon

Paris, le vendredi 25 novembre 2011

Avis n° 2011-38 sur la réalisation du projet « formation et innovation » porté par le PRES «Université Lille Nord de France», 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 « Université Lille Nord de France »¹ (ULNF) a obtenu le label « campus d'excellence » pour son projet en décembre 2008.

A la différence des 10 premiers Campus d'excellence, il est financé sur crédits budgétaires.

¹ Le PRES « Université Lille Nord de France » regroupe 30 établissements. Les membres fondateurs sont les 6 universités régionales, l'école Centrale de Lille et l'école des Mines de Douai.

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 MAPPP :

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 ULNF concernant cette opération n'a-t-il été validé que le 29 juillet 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 le PRES 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 MAPPP. C'est l'objet de l'avis qui suit.

I Présentation du projet

I.1 Le projet du PRES « Université Lille Nord de France » (ci-après « le PRES ») :

Le projet global du PRES qui a été retenu au titre des « campus d'excellence », est doté à ce titre par l'Etat d'une enveloppe de 110 M€ sur crédits budgétaires (sur ces crédits, 90 M€ correspondent au plafond des dépenses TTC « assiette d'investissement - équivalent MOP », incluant les coûts de préfinancement, du projet considéré, le solde devant être consacré au gros entretien renouvellement). Des financements complémentaires ont été réunis en mobilisant des crédits de l'Etat et de la Région prévus au CPER 2007-2013 et des crédits européens (FEDER). Au total, l'enveloppe financière du projet Campus Grand Lille s'élève à 408 M€. Différentes opérations seront réalisées en maîtrise d'ouvrage publique (sous différentes maîtrises d'ouvrage). Les opérations qu'il est projeté de réaliser sous forme de deux contrats de partenariat bénéficient, outre la dotation de l'Etat évoquée plus haut, de 27 M€ de subventions octroyées par les collectivités.

Deux périmètres ont été retenus pour des projets de contrat de partenariat:

- Le contrat de partenariat « Recherche et Sport » (CP1)
- Le contrat de partenariat « Formation et innovation » (CP2). C'est ce dernier projet qui fait l'objet de la présente évaluation. Outre la part de la « dotation campus » qui lui sera affectée, il bénéficiera de 12 M€ de subventions en provenance des collectivités territoriales, afin de réaliser des travaux pour un montant estimé à 36,5 M€ HT.

Le périmètre retenu comporte trois opérations immobilières distinctes :

- Le « pôle formation santé » : extension des locaux de formation existants et création d'une bibliothèque centrale (8 155 m² SU créés) sur un terrain de 14 000 m² propriété de l'université de Lille 2 ;
- « Eurasport » : création de locaux pour une structure de recherche-développement et de formation autour de « l'activité physique adaptée » (relation entre l'activité physique et la santé) (1 425 m² SU construits et 1 720 m² d'espaces extérieurs) sur un terrain (stade de l'Epi de Soil) également propriété de l'université de Lille 2 ;
- Le « Campus de la distribution » regroupant l'Institut du marketing et du management de la distribution (IMMD) et l'Unité de Formation et de Recherche (UFR) de langues étrangères appliquées. Les surfaces à construire sont respectivement de 883 m² pour l'IMMD, 1 974 m² SU pour l'UFR LEA, et 2 370 m² de locaux communs, soit 5 227 m² SU au total. Le lieu d'implantation est un secteur en cours d'aménagement sous forme d'une concession d'aménagement, dont le titulaire est en cours de désignation. La communauté urbaine (LMCU) s'est engagée à ce qu'il soit demandé au concessionnaire de mettre à disposition gratuitement le foncier aménagé du « Campus de la distribution » pour l'été 2013.

Les prestations d'exploitation maintenance se répartissent de la façon suivante :

Prestation	Affectation (1)
Structure	CP
Clos-couvert	CP
Lots secondaires (2)	Université
Electricité courants forts	CP/Université
Electricité courants faibles (3)	CP
Chauffage ventilation	CP
Plomberie	CP
Ascenseurs	CP
VRD	Université
Fluides	Université

(1) CP : la prestation est confiée au partenaire privé dans le cadre d'un contrat de partenariat

Université : la prestation reste sous la responsabilité du PRES

CP/Université : l'université entretient les installations terminales à l'aval des armoires divisionnaires

(2) Le niveau d'entretien sur ce type de locaux est considéré comme très lié à l'évolutivité d'aménagement et aux usages. Il est donc conservé par le PRES.

(3) Y compris sûreté incendie, contrôle d'accès, vidéosurveillance mais hors télécoms.

Aucune recette « annexe » ou « de valorisation » n'est à ce stade intégrée dans le chiffrage de l'évaluation. Le rapport indique cependant que le PRES souhaite conserver cette possibilité au stade de la consultation.

Observations de la MAPPP :

Le périmètre considéré comporte essentiellement des locaux neufs d'enseignement et de recherche. Si ces locaux par eux-mêmes ne présentent pas de particularité, le rapport mentionne cependant des difficultés qui pourraient survenir du fait qu'ils viennent dans certains cas en extension d'espaces existants et occupés.

L'implantation qui reste à définir (ainsi que son calendrier) d'une station de métro aux abords du site du « pôle formation santé » pourrait également influencer sur la configuration des lieux.

Sur un autre plan, le choix pour les deux premières opérations d'assiettes foncières appartenant à l'université Lille 2 ne présente pas de difficultés particulières (une convention devra cependant accorder au PRES la capacité à délivrer une AOT). Pour la troisième, le choix d'un site inclus dans une concession d'aménagement en devenir constitue, malgré les engagements (confirmés par écrit) de la communauté urbaine, un facteur d'aléas.

Les options prises en matière de maintenance et d'entretien sont cohérentes avec les usages prévus et un transfert de risque raisonné. On peut cependant déplorer que le rapport n'ait pas envisagé de façon plus précise les opportunités d'intégration à un contrat de partenariat de recettes annexes ou de valorisation.

I-2 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 par le PRES. Le rapport fournit cependant, à titre d'information, des éléments détaillés sur la pression que représente l'augmentation rapide des effectifs tant du secteur médical que de l'IMMD. L'urgence apparaît ainsi comme une incitation à recourir aux procédures les plus efficaces et non comme la motivation majeure du recours au contrat de partenariat.

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 technique :
 - Pour le pôle formation, du fait des interactions déjà évoquées avec les espaces connexes impliquant une gestion intégrée des calendriers de livraison et de libération de ces derniers ;
 - Pour le projet Euraspport, du fait de menaces qui pèsent sur le PLU et qui pourraient conduire à changer de terrain d'assiette en cours de route ;
 - Pour l'ensemble des bâtiments, du fait de la volonté du PRES de remplir les objectifs de performance énergétique de la réglementation RT 2012 sans augmentation des coûts d'investissement.
- le projet présente également une complexité juridique :
 - du fait de la multiplicité des acteurs à plusieurs niveaux combinée à la technicité de certains locaux, (bâtiment de recherche appliquée Euraspport) ;
 - du fait de la complexité des problématiques domaniales déjà évoquées ;
 - du fait de la nécessité de prévoir des mises à dispositions partielles et échelonnées dans le temps.
- Le projet est enfin estimé complexe au regard des ressources humaines limitées du PRES, qui ne dispose pas de cellule de maîtrise d'ouvrage en propre.

Le rapport évoque également la complexité financière du projet, liée à la contrainte spécifique que représente le caractère limitatif de l'enveloppe de l'opération Campus.

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. 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 :

- **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.
- **Marché de conception-réalisation et d'exploitation-maintenance** visant à satisfaire « un engagement contractuel sur un niveau d'amélioration de l'efficacité énergétique » (nouvel article 73-3 du Code des Marchés Publics) : l'objet principal du projet n'est pas l'amélioration de la performance énergétique de bâtiments existants. Dès lors, le projet s'il était réalisé dans le cadre du CMP devrait respecter l'ensemble des contraintes de la loi MOP et des règles fixées par le CMP concernant l'allotissement (article 10).
- **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** : 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 ne peut bénéficier de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties. Le rapport n'examine pas l'hypothèse du recours au « montage innovant » proposé par la Caisse des Dépôts. Il semble que le champ d'application de celui-ci soit désormais circonscrit à un nombre très limité de projets.

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

- Des marchés publics séparés (maîtrise d'œuvre, travaux, maintenance) passés par le PRES, maître d'ouvrage au sens de la loi du 12 juillet 1985, faisant l'objet d'un allotissement fonctionnel et éventuellement d'un allotissement géographique.
- 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.

Les surfaces et les coûts de travaux estimés du projet sont les suivants :

Valeur mai 2011

Entités	m ² SU	m ² SHON	Coût €HT/m ² SHON	Budget travaux en M€ HT
Pôle formation santé	8 155	12 179	1 710,32	20,83
Eurasport	1 425	2 038	1 751,71	3,57
IMMD-LEA	5 227	7 454	1 612,54	12,02
Total	14 807	21 671	1 680,58	36,42

Observations de la MAPPP

Les ratios SHON/SU (1,46 en moyenne) 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. Le coût moyen au m² SHON - imposé par l'enveloppe budgétaire - paraît cependant faible même pour des bâtiments du type considéré.

II-2-2 Calendriers de référence des deux schémas

Le calendrier prévisionnel est fondé sur une publication de l'AAPC dans le schéma CP au 1/11/2011 (ce calendrier sera sans doute décalé d'environ un mois).

Le calendrier résumé (avant prise en compte des risques) se présente ainsi :

	MOP	CP
Point de départ de la procédure (réception avis MAPPP – accord MESR)	01/11/11	01/11/11
Concours de MOE / AAPC – DCE – candidatures (mois)	10 mois	7 mois
Etudes de conception – obtention du permis de construire (mois)	17 mois	
Dialogue compétitif (mois)		12 mois
Consultation des entreprises (mois)	9 mois	
Mise au point du contrat		4 mois
Signature du contrat de partenariat		01/10/13
Etudes et autorisations administratives		9 mois
Date de début des travaux	01/11/14	01/07/14
Durée des travaux (mois)	24 mois	20 mois
Mise en exploitation CP		01/03/16
Mise en exploitation MOP	01/11/16	
Durée procédure + travaux (mois)	60	52
Date de fin d'exploitation	28/02/41	28/02/41
Durée d'exploitation (années)	24ans 4 mois	25 ans

Le rapport conclut à un écart de huit mois dans les dates de livraison entre les deux schémas.

Observation de la MAPPP : Les deux calendriers prennent en compte des durées calculées 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. La durée globale procédure + travaux peut cependant être considérée comme élevée pour ce type d'ouvrage. L'affichage de dates de fin d'exploitation identiques plutôt que de durées d'exploitation identiques est cohérent avec le recours, lors de la comparaison ultérieure en valeur actuelle nette, au calcul de l'avantage socio-économique procuré par le schéma le plus rapide (cf infra).

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, sur la base de projets similaires récents.

Le rapport considère que le coût de base des travaux dans le schéma CP pouvait être réduit de 5 % du fait des optimisations liées à la limitation des interfaces et aux économies d'échelles liées au non allotissement.

Les aléas ont été chiffrés de façon identique dans les deux schémas, à hauteur de 3% du coût des travaux HT, de même que les coûts d'assurance, pour un même montant.

Les coûts de maîtrise d'ouvrage en schéma CP sont estimés à 2,5 % du coût des travaux HT, auxquels s'ajoutent des frais de conseil et de montage estimés à 2 % du même coût.

Les coûts de maîtrise d'ouvrage interne en schéma MOP ont été évalués avec une grande précision, ainsi que les frais d'indemnisation des candidats.

Ces données sont résumées dans les tableaux suivant :

(K€ HT mai 2011)	Schéma MOP	Schéma CP
Travaux	38 237	36 325
Etudes de conception	4 397	4 177
Mission OPC	306	291
Contrôle technique	306	291
Coordination SSI et SPS	229	218
Provision pour aléas	1 147	1 090
Assurances	1 147	1 090
Coût de maîtrise d'ouvrage schéma CP		908
Frais conseil et montage schéma CP		726
Coût de maîtrise d'ouvrage interne schéma MOP	1 688	718
Frais Assistance P. Publique schéma MOP	765	740
Taxes en période de construction	500	500
Indemnisation des candidats	800	1 740
Coût total d'investissement	49 522	48 813

L'hypothèse retenue pour l'indexation des coûts de construction est de 3,5 % par an (indice BT 01)

n.b. : le montant à financer effectif dans le schéma MOP est le montant TTC.

Observation de la MAPPP :

Le faible écart entre les deux schémas (1,4 % au profit du schéma CP) ne tient pas suffisamment compte des différences d'approche des deux schémas. Ceux-ci doivent en réalité recouvrir deux contenus relativement distincts : le schéma MOP est supposé prendre en compte l'estimation de surcoûts inhérents au schéma MOP, avant même prise en compte des risques, alors que le schéma CP intègre le plus souvent, sous forme en particulier d'une ligne « contrat de promotion immobilière » une forme de provision pour risques qui justifiera en partie une moindre valorisation des risques pour ce schéma. On verra ci-dessous que les hypothèses retenues pour la valorisation des risques compensent pour une part l'insuffisance de cette approche. Par ailleurs le rapport introduit à juste titre une assez forte différenciation des coûts annexes. 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.

Valeur K€ HT/an mai 2011	Schéma MOP	Schéma CP	indice évolution (BT 50)
GER	479	479	3 %
Maintenance	333	333	3 %
Conduite et contrôle techniques	143	143	3 %
TOTAL GER + maintenance + CT	955	955	

Les coûts de GER et de maintenance (22,6 €/m² et 22 €/m² SHON par an, valeur 2011), sont situés à un niveau moyen/élevé pour ce type de bâtiment.

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-2-5 Estimation des frais de SPV dans le schéma CP

Le rapport estime à 15 K€ HT par an (valeur mai 2011) les frais annuels.

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.

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.

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).

- La Contribution sociale de solidarité (CSSS) et l'impôt sur les sociétés ont été modélisés et inclus dans la simulation.
- Taxe foncière sur le bâti et contribution économique territoriale :
 - o La taxe foncière sur les propriétés non bâties est due en période de construction. Son impact est marginal.
 - o Contribution Economique Territoriale : elle n'apparaît pas dans le rapport, bien qu'elle ait été calculée par ailleurs.

Pour l'ensemble des taxes en période de construction, le rapport indique qu'une provision qui devra être prise, d'un montant de 500 k€ identique dans les deux schémas, n'a pas à entrer dans l'assiette d'investissement étant le cas échéant refacturée à l'euro l'euro.

Observation de la MAPPP : *S'agissant de la Contribution foncière des entreprises (1^{er} élément de la Cotisation Economique Territoriale – CET) dans le schéma MOP, la personne publique, utilisateur des biens, en serait en principe redevable, mais 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.

S'agissant de la Contribution à la Valeur Ajoutée des Entreprises (CVAE) (2^{ème} élément de la CET) les mêmes conclusions peuvent être tirées que pour le 1^{er} élément pour le schéma MOP ; pour le schéma CP, on doit considérer que son montant sera directement répercuté dans la part du loyer relative aux frais de gestion.

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

- Montant à financer - Schéma MOP :

Le rapport considère le financement comme assuré par

- Les subventions des collectivités territoriales à hauteur de 12 000 K€ ;
- Un emprunt bancaire mobilisé par le PRES sur une durée équivalente à la période réalisation + exploitation (27,5 ans) dans des conditions précisées ci-dessous. Il n'y a donc pas dans ce schéma de frais financiers intercalaires à intégrer au financement long terme.

Valeurs indexées selon le calendrier de ref.	MOP
Coûts d'investissement indexés, montant global à financer (HT)	51,87 M€
Montant global à financer (TTC)	62,04 M€
Subventions	-12 M€
Montant à financer par le PRES	50,04 M€

- Montant à financer - Schéma CP :

Il s'agit dans le cas présent d'un montage type « financement de projet » (sans recours) avec constitution d'une société de projets (SPV).

Le tableau ci-dessous présente le plan de financement dans le schéma CP :

En K€ HT indexés	Plan de financement (à la mise à disposition)			
	Emplois		Ressources	
Coûts d'investissement (indexé)	50 185	95,1 %	Subventions	12 000 22,7 %
<i>dont MOA</i>	966	1,8 %	Capital social	163 0,3 %
<i>dont frais de conseil et de montage</i>	733	1,5 %	Dettes sub. actionnaire	3 098 5,9 %
Frais fi. intercalaires	2 490	4,7 %	Dettes senior long terme (Dailly)	35 060 66,5 %
Préfinancement du DSCR(*)	87	0,2 %	Dettes senior long terme (projet)	2 441 4,6 %
Total emplois	52 762		Total ressources	52 762

(*) Debt Service Coverage Ratio : marge d'exploitation disponible pour honorer les échéances des emprunts

Les frais financiers intercalaires sont composés, outre le crédit de préfinancement, d'un crédit relais fonds propres, et d'un crédit relais TVA.

- Structuration du financement dans les deux schémas :

Celle-ci est résumée dans les tableaux suivants :

2°) taux utilisés pour chacun des schémas

	Taux global	Dont Taux de base	Dont spread (swap + crédit)
Financement schéma MOP	3,86 %	3,36 %	0,50 %
Financement schéma CP			
Préfinancement			
Crédit de préfinancement	3,25 %	1,35 %	1,90 %
Crédit relais fonds propres	3,25 %	1,35 %	1,90 %
Crédit relais TVA	2,95 %	1,35 %	1,60 %
Commission d'arrangement (préfi)	1,90 %		
Commission de non-utilisation (préfi)	0,76 %		
Financement long terme			
TRI (après impôt)	12 %		
Dettes subordonnées d'actionnaire	10 %		
Dettes senior non cédée (projet)	4,65 %	2,63 %	2,02 %
Dettes senior cédée (Dailly)	4,15 %	2,63 %	1,52 %

h

Le taux de base pour le financement long terme est l'OAT 30 ans pour le schéma MOP (soit 3,356 % au 26/09/2011) majoré de 50 bps de marge bancaire.

Le taux de base retenu pour le préfinancement dans le schéma CP est le taux EURIBOR un mois (valeur mai 2011).

Pour le financement long terme dans le schéma CP, le taux de base est l'EURIBOR 3 mois swappé (valeur mai 2011).

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

Observation de la MAPP :

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 cependant acceptables et ne pèsent pas en principe sur la comparaison, du fait de l'utilisation du taux global retenu comme taux d'actualisation. Ce taux étant fixé à un niveau relativement faible, cela va cependant peser sur la comparaison en défaveur du schéma CP. D'autre part, les marges retenues pour le financement long terme dans le schéma CP sont –malheureusement– faibles au regard des tendances actuelles observées. 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.

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 3,86 %.

Observation de la MAPP : *Ce taux est conforme à la méthodologie préconisée par la MAPP et aboutit en principe 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 effectue une comparaison des VAN TTC (la comparaison en valeur HT, comme le préconise l'ordonnance, est difficile du fait de la nécessaire prise en compte dans le schéma MOP d'un montant à financer TTC comme base des coûts de financement).

Le calcul est fait sans recalage de calendrier, le rapport ayant fait le choix d'intégrer dans une seconde phase l'avantage socio-économique (ASE) lié au décalage des calendriers. Il utilise pour ce faire la méthode préconisée par la MAPP.

Les résultats avant prise en compte de l'ASE sont les suivants (en valeur TTC 2011) :

- 79,43 M€ pour le schéma MOP

- 88,30 M€ pour le schéma CP

Soit un écart de 11,2 % en faveur du schéma MOP (CP-MOP/MOP).

Un tableau détaillé fait ressortir que l'écart est pour l'essentiel lié au coût de financement d'une part, au frais liés à la SPV (société de projet) en phase d'exploitation d'autre part. Le rapport n'indique pas de valeur de loyer moyen indexé TTC (sur la durée du contrat) dans le schéma CP. Des tableaux annexes du modèle financier, ressort une valeur globale de loyer (toutes composantes comprises) égale à 5,074 M€ pour la première année pleine d'exploitation (2017).

L'ASE (calculé selon la méthode préconisée par la MAPPP) s'élève à 6 158 K€ TTC (non actualisé) par an, soit 3 324 K€ en faveur du schéma CP (actualisé, pour un décalage de calendrier de 8 mois).

Après intégration de l'ASE le résultat en VAN TTC (valeur 2011) est le suivant :

- 79,43 M€ pour le schéma MOP (sans changement)

- 84,97 M€ pour le schéma CP

Soit un écart de 7,0 % en faveur du schéma MOP (CP-MOP/MOP).

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

- écart des coûts de base en faveur du schéma CP ;
- surcoût du schéma CP lié au financement ;
- faible incidence du GER et de l'entretien maintenance ;
- incidence forte de l'intégration de l'ASE.

Par ailleurs, le choix d'un taux d'actualisation relativement faible joue au détriment du schéma CP.

La présentation TTC permet 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 la façon suivante :

- Une matrice des risques détaillée (non reproduite ici) est établie, chaque risque étant affecté de caractéristiques propres (impact moyen, occurrence, loi de probabilité associée)
- Ces risques sont regroupés en « macrorisques » qui font l'objet de traitement via les lois de probabilité retenues.
- Recours à une simulation de Monte-Carlo en deux étapes successives : la première pour obtenir les lois de probabilités affectées aux « macrorisques » (la loi relative aux retards peut être établie à ce stade et les risques retards calculés dès cette étape) ; la seconde pour obtenir la loi qui va s'appliquer à la VAN.
- Cette dernière loi va permettre de déterminer la valeur des VAN, que le rapport a retenu d'évaluer à VAR 95%, soit le plafond en deçà duquel la VAN se situe dans 95 % des cas.

Les « macro-risques » retenus sont, pour le schéma MOP comme pour le schéma CP :

Coûts

- Coûts des travaux
- Coûts de GER
- Coûts d'entretien maintenance

Retards

- Retards de conception
- Retards de travaux

Le rapport indique que l'allocation des risques entre personne publique et partenaire privé n'a pas été prise en compte, les surcoûts ou retards étant pris en charge par le partenaire privé de façon systématique dans le schéma CP.

Par ailleurs, aucune corrélation entre les « macrorisques » n'a été prise en compte.

Le résultat détaillé par macrorisques est le suivant :

	VAR 95		VAR 95
Coûts MOP (en% de l'assiette)		Coûts CP (en % de l'assiette)	
Surcoût construction	24,5 %	Surcoût construction	4,7 %
Surcoût exploitation	35,6 %	Surcoût exploitation	4,0 %
Surcoût GER	36,8 %	Surcoût GER	0,3 %
Délais MOP (en mois)		Délais CP (en mois)	
Retard conception	9	Retard conception	8
Retard construction	12	Retard construction	6

Observation de la MAPPP :

La méthodologie mise en œuvre par le rapport est rigoureuse et précise. Le fait d'affecter l'intégralité du risque à la personne privée dans le schéma CP est cohérent avec l'absence de provisionnement (sous forme de coût de Contrat de promotion immobilière par exemple) au stade de l'évaluation initiale des coûts. Le tableau des VAR par macrorisque fait apparaître un écart très important entre les schémas au niveau du GER, alors que les écarts de délai restent relativement faibles. Il s'agit là d'une indication intéressante pour les points à surveiller lors de la négociation du contrat. On peut cependant regretter que la méthode utilisée (calcul direct de la VAN des risques et intégration de l'ASE) ne permette pas d'afficher une valeur prévisionnelle de loyer pour le schéma CP après prise en compte des risques

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

La valeur des VAN TTC à VAR 95 %, et après prise en compte de l'avantage socio-économique, est la suivante :

- 95,39 M€ dans le schéma MOP
- 90,39 M€ dans le schéma CP

Soit un écart de 5,24 % en faveur du schéma CP (MOP-CP/MOP)

L'agrégation des risques de retards à laquelle est appliquée une simulation de Monte-Carlo donne comme résultat, toujours à la VAR 95 % :

Schéma MOP : 17 mois

Schéma CP : 11 mois

Observation de la MAPPP :

L'évolution totale de la VAN du schéma MOP après prise en compte des risques est de 20 % environ, celle du schéma CP après prise en compte des risques et de l'avantage socio-économique CP est de 6,4 %. Il s'agit là d'une hypothèse relativement « agressive », même si elle paraît fondée sur des hypothèses acceptables en ce qui concerne le schéma MOP. Le réalisme du 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 basculement.

Quatre tests de basculement ont été réalisés, relatifs au pourcentage d'augmentation des coûts dans le schéma CP annulant l'avantage de celui-ci. Ils concernent :

- Les coûts de construction : la valeur de basculement est de 10 %;
- Les coûts de GER : la valeur de basculement est de 43 % ;
- Les coûts d'entretien maintenance : la valeur de basculement est de 42 % ;
- Le coût du financement : la valeur de basculement est de 100 points de base d'augmentation du taux pondéré du financement (dette projet + dette Dailly) dans le schéma CP.

Observation de la MAPPP :

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 détaillée des deux schémas, qui met bien en valeur les différences d'approche des deux schémas et leurs caractéristiques respectives. Le rapport développe en particulier 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'efficience 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. 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.

Un aléa pourrait subsister sur la disponibilité du foncier pour l'un des trois bâtiments.

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.

Le rapport reste très prudent sur l'existence d'opportunités de valorisation des ouvrages permettant de générer des recettes annexes. Aucune n'a été chiffrée.

Les écarts de délais sont relativement faibles, y compris après prise en compte des risques. Le rapport a cependant recours à la valorisation de l'avantage socio-économique induit par une livraison plus rapide dans le schéma CP.

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 très élaborée, conforme aux recommandations de la MAPPP. Le résultat, étayé par des tests de basculement, 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 ;**
- d'inciter dans le cadre de la consultation les concurrents à prendre l'initiative d'explorer les moyens de générer des recettes annexes.**

Les conditions juridiques étant remplies pour recourir au contrat de partenariat sur le fondement de la complexité et de l'efficience économique, et l'analyse comparative ayant montré que le PRES «Université Lille Nord de France» peut évaluer avec suffisamment de précision les avantages qu'elle peut en retirer, la Mission d'Appui aux Partenariats Public Privé 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



Handwritten signature of François Bergère, consisting of a stylized 'F' and 'B' followed by a horizontal line.

François Bergère

