

Paris, le 2 mars 2007

**Avis n°2007-02 sur le projet de reconstruction et
d'extension du Centre Universitaire de Clignancourt
(Université Paris-Sorbonne – Paris IV)**

Préambule : cet avis est rendu en application des dispositions de l'article 2 de l'ordonnance du 17 juin 2004, relative aux contrats de partenariat, et au vu des seules exigences fixées par ladite ordonnance. Il ne vaut pas approbation par le Ministère chargé de l'Economie, qui, au titre de l'article 9 de ladite ordonnance, doit apprécier les conséquences sur les finances publiques et la disponibilité des crédits de la signature d'un contrat de partenariat par un établissement public pour le compte de l'Etat.

0 - Objet

Le Centre universitaire Clignancourt accueille actuellement 4 800 étudiants de premier cycle de l'université Paris-Sorbonne - Paris 4 dans trois bâtiments d'une superficie de 6 500 m² construits par l'Etat à la fin des années 70 sur un terrain municipal, qui connaissent des désordres importants allant jusqu'à mettre en cause la sécurité. La capacité de Clignancourt étant insuffisante, la bibliothèque ainsi que les locaux pédagogiques et administratifs ont dû être transférés dans un bâtiment appartenant à la Ville de Paris (lycée Championnet) dont la Ville souhaite récupérer la jouissance à l'issue de la convention de mise à disposition en septembre 2009.

Un programme de reconstruction et d'extension a fait l'objet d'un concours d'architecture dont le lauréat a rendu un avant projet sommaire (APS) en mars 2004. Destiné à accueillir jusqu'à 6 500 personnes (étudiants, enseignants et personnel IATOS – Ingénieurs, Administratifs, Techniciens et Ouvriers de Service-) celui-ci portait sur 21 000 m² à réaliser en deux tranches. L'existence de ces deux tranches était justifiée par la nécessité fonctionnelle de réaliser des opérations « tiroirs » pour le maintien en activité du Centre, mais également par l'étalement du financement sur deux Contrats de Plan Etat-Région (CPER) (11 000 m² et 21 M€ TTC valeur 2004 pour la première tranche inscrite au CPER 2000-2006, 10 000 m² et 29,4 M€ valeur 2012, inscrite au CPER 2007-2013). L'existence des deux tranches avait également des conséquences négatives sur l'optimisation fonctionnelle d'ensemble des ouvrages.

Ce programme n'a pu être mis en œuvre, l'inscription des crédits au CPER 2000-2006 n'ayant pas été finalisée.

L'Université a alors choisi de repenser le projet, en envisageant de recourir au contrat de partenariat mais aussi d'y intégrer une démarche Haute Qualité Environnementale (HQE) ambitieuse en particulier en matière de gestion de l'énergie. L'éventualité du recours au contrat de partenariat était justifiée a priori par :

- une réalisation plus rapide de l'ensemble, sans phasage lié aux contraintes budgétaires (nécessitant néanmoins des opérations « tiroirs » sur le site), améliorant le résultat final en termes fonctionnels et rapprochant la date de livraison de celle de la libération du lycée Championnet ;
- l'adéquation du contrat de partenariat à la démarche HQE, du fait de la possibilité d'envisager de façon globale au sein d'un même contrat l'ensemble des paramètres relatifs à la gestion de l'énergie (optimisation architecturale, choix des équipements, maintenance et exploitation de ceux-ci).

C'est sur ces bases nouvelles qu'a été élaboré le rapport d'évaluation préalable qui fait l'objet de cet avis.

I - Analyse juridique

L'université Paris 4 considère que si le projet présente certaines caractéristiques relevant de l'urgence, c'est cependant le critère de complexité qui doit être retenu comme justification du recours au contrat de partenariat.

I.1 Appréciation de l'urgence.

Les désordres qui affectent les bâtiments comme la configuration actuelle du site de Clignancourt constituent des entraves certaines à la bonne exécution des missions de l'université sur ce site. L'obligation d'installer provisoirement la bibliothèque ainsi que les locaux administratifs sur le site du lycée Championnet constitue également une difficulté majeure. Enfin l'arrivée à échéance en septembre 2009 de la convention de mise à disposition du lycée Championnet par la Ville de Paris et la volonté manifestée par cette dernière de ne pas renouveler cette convention rendent indispensable la mise en œuvre d'une solution alternative dans le délai imparti.

Néanmoins, l'Université n'a pas considéré que l'ensemble de ces éléments fût suffisant pour que le critère de l'urgence puisse être invoqué pour répondre aux exigences fixées par l'ordonnance.

I.2 Appréciation de la complexité.

La référence à la notion de complexité est transposée de la directive n°2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004, relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services. Cette directive autorise en effet le recours à une procédure appelée dialogue compétitif dans le cas de projets complexes.

Dans son considérant 31, la directive précise que :

« Les pouvoirs adjudicateurs qui réalisent des projets particulièrement complexes peuvent, sans qu'une critique puisse leur être adressée à cet égard, être dans l'impossibilité objective de définir les moyens aptes à satisfaire leurs besoins ou d'évaluer ce que le marché peut offrir en termes de solutions techniques et/ou de solutions financières/juridiques. Cette situation peut notamment se présenter pour la réalisation d'importantes infrastructures de transport intégrées, la réalisation de grands réseaux informatiques ou la réalisation de projets comportant un financement complexe et

structuré, dont le montage financier et juridique ne peut pas être prescrit à l'avance. Dans la mesure où le recours à des procédures ouvertes ou restreintes ne permettrait pas l'attribution de tels marchés, il convient donc de prévoir une procédure flexible qui sauvegarde à la fois la concurrence entre opérateurs économiques et le besoin des pouvoirs adjudicateurs de discuter avec chaque candidat tous les aspects du marché. »

Par ailleurs, une fiche explicative sur le dialogue compétitif a été publiée par les services de la Commission européenne en janvier 2006, venant préciser notamment la notion de complexité.

Cette approche a été validée par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 2 décembre 2004 n°2004-506 DC : *«il en va de même de la complexité du projet, lorsqu'elle est telle que, « la personne publique n'est pas objectivement en mesure de définir seule et à l'avance les moyens techniques pouvant répondre à ses besoins ou d'établir le montage financier ou juridique du projet ».*

La démonstration de la complexité doit en conséquence être à la fois objective dans son principe (la complexité résulte des caractéristiques du projet) et relative dans son résultat (elle s'apprécie à l'aune des ressources de l'Université disponibles pour mettre en œuvre ce projet).

Le projet présente une importante complexité technico-économique.

La réalisation en une seule phase et en site occupé (ce qui nécessitera des opérations « tiroirs » entre les trois bâtiments à démolir et les bâtiments neufs) constitue en soi une forte contrainte technique, sur laquelle le rapport insiste peu, alors même que les exemples des chantiers universitaires en cours soumis aux mêmes contraintes montrent à quel point la sous-estimation de celles-ci pèse sur les coûts et les délais. L'intégration de la conception et de la réalisation sous l'autorité d'un maître d'ouvrage rompu à cet exercice est manifestement au-delà des capacités de l'Université dans ce domaine, même en tenant compte du soutien que les services du Ministère sont susceptibles de lui apporter.

Le rapport évoque également brièvement la difficulté résultant de la nécessité de prendre en compte l'existence d'un EVIP (espace vert intérieur à protéger) dans le cadre du PLU (plan local d'urbanisme).

Par contre, le rapport développe à juste titre la complexité particulière qui résulte du choix d'une démarche HQE de haut niveau. La démarche HQE consiste à concevoir, réaliser et gérer un bâtiment qui, tout en possédant toutes les qualités requises sur le plan de l'architecture, de la fonctionnalité, du confort des usagers et de la performance technique, obtient celles-ci au prix d'un impact minimum sur l'environnement.

Parmi les quatorze cibles répertoriées au titre de la démarche HQE, le choix de l'Université porte particulièrement sur la gestion de l'énergie, la gestion de l'entretien et de la maintenance, et le confort hygrothermique. Ces trois cibles constituent un objectif susceptible d'une certification.

Les solutions permettant d'aboutir au meilleur compromis entre des choix parfois contradictoires pour atteindre ces cibles ne sont pas reproductibles d'un programme à l'autre, et nécessitent de raisonner sur la vie complète du projet (conception, réalisation, exploitation et même déconstruction).

Elles engendrent un surcoût au niveau de la construction dont l'étude considère qu'il peut s'élever jusqu'à 12 % dans le cas présent. Ce surinvestissement doit être compensé par les économies réalisées lors de l'exploitation.

Cette approche, encore inédite pour des projets universitaires, nécessite impérativement un raisonnement en coût global, et une procédure de dialogue compétitif portant sur l'ensemble

des composantes du projet (procédure précisément adaptée aux projets complexes, selon la directive européenne 2004/18/CE).

Le montage juridique et financier est potentiellement complexe.

L'Université souhaite alléger le poids financier de l'opération en confiant au partenaire privé le soin d'optimiser la gestion du Centre en tirant des recettes annexes de l'utilisation par des tiers, dans la mesure de leur disponibilité, des locaux sportifs, du parking ainsi que de la bibliothèque (et éventuellement d'autres locaux). Cela suppose de concevoir des équipements « à flux ouvert » et des procédures adaptées pour leur utilisation.

L'Université ne dispose pas du savoir-faire adéquat pour anticiper sur les contraintes générées par cette option : qu'il s'agisse de déterminer seule le montage juridico-financier à même de concilier la valorisation économique des locaux avec les exigences inhérentes à la continuité du service public, ou de réaliser un cahier des charges préconisant les meilleures solutions architecturales, techniques et fonctionnelles.

C'est l'examen des propositions de différents opérateurs, faites dans le cadre d'un dialogue compétitif en cohérence avec leurs options architecturales et fonctionnelles spécifiques, qui permettra d'aboutir à un résultat optimal.

Le rapport met également en avant l'absence de matérialisation de la mise à disposition du terrain par la Ville de Paris : cet argument ne semble pas devoir être retenu, une convention de droit de superficie portant sur le projet de construction du « Pôle de Clignancourt » étant en cours de négociation entre l'Etat et la Ville de Paris. Il conviendra cependant, pour que le recours à un contrat de partenariat puisse être envisagé, que cette convention prévoie explicitement ce cas de figure et en particulier la dévolution de la maîtrise d'ouvrage du projet à un opérateur privé et la constitution de droits réels à son profit.

Le rapport insiste enfin sur la relative faiblesse des moyens techniques dont dispose l'Université pour gérer un patrimoine réparti sur 12 sites (le « pôle patrimoine » également en charge de l'hygiène et de la sécurité compte actuellement 9 emplois dont deux vacants). L'Université, personne publique en charge du projet, n'a manifestement pas les moyens de définir seule et à l'avance l'ensemble des données de celui-ci, tel qu'il est présenté ci-dessus, avec la précision nécessaire pour mener à bien une procédure d'appel d'offres.

Le projet, tel qu'il est décrit, présente bien un caractère de complexité comme l'exige l'article 2 de l'ordonnance du 17 juin 2004 portant sur les contrats de partenariat.

Le recours à la procédure de dialogue compétitif, qui découle du caractère de complexité du projet, paraît particulièrement opportun pour ce projet.

II – Analyse comparative

II.1 Appréciation des objectifs du projet.

Comme il a été indiqué précédemment, le projet se fonde sur un programme transmis au Ministère de l'Education Nationale et au Rectorat de l'Académie de Paris en janvier 2001 et sur un programme pédagogique rédigé en 2002, sur la base desquels ont été réalisés un concours d'architecture et un APS, remis en 2004.

Entre temps, les besoins de l'Université ont évolué, de nouveaux documents d'urbanisme (PLU) ont été adoptés, le phasage lié à la répartition du financement de l'opération sur deux contrats de plan est devenu sans objet et l'Université a décidé de s'engager résolument dans une démarche Haute Qualité Environnementale.

L'ensemble de ces éléments plaide en faveur d'une reprise *ab initio* des études, ce qui engendre sans doute un surcoût (à comparer cependant avec les coûts relatifs à la reprise des études et à ceux inhérents au phasage initialement envisagé), mais qui permet de profiter pleinement de l'éventail des choix offerts dans le cadre d'un dialogue compétitif.

L'évaluation préalable est cependant fondée sur un certain nombre d'éléments intangibles :

- surface des locaux construits égale à 20 435 m² SHON ;
- parc de stationnement d'une superficie de 1 500 m²
- prestations de services relatives au gardiennage, au nettoyage et au petit entretien externalisées (à cet égard, s'il ressort des indications fournies par l'Université que la plupart des prestations en cause sont déjà externalisées et que les scénarios étudiés sont sans conséquence autre qu'un transfert sur un autre site de l'Université pour les personnels IATOS éventuellement concernés, on aurait souhaité une prise en compte chiffrée de cet aspect par le rapport).

II.2. Champ de la comparaison et pertinence des scénarios alternatifs présentés

Le rapport se prononce clairement pour l'abandon de l'APS réalisé en 2004 et la reprise des études *ab initio*. Il se fonde sur :

- l'évolution qualitative des besoins de l'Université et en particulier sa volonté affirmée d'entrer dans une démarche HQE ; l'atteinte des trois cibles retenues avec un niveau « très performant » implique un surcoût d'investissement d'environ 12 % ;
- le risque contentieux qui résulterait d'une adaptation importante de l'APS initiale à ces nouvelles exigences de l'Université, constitutive d'un bouleversement de l'économie du contrat de maîtrise d'œuvre ;
- l'impossibilité d'obtenir des propositions diversifiées et de les approfondir, alors que cela représente l'essence du dialogue compétitif, du fait en particulier de la nécessité de respecter les droits de propriété intellectuelle attachés aux études déjà réalisées.

On pourrait invoquer aussi, à l'appui de cette remise à plat, le fait que la complexité architecturale du projet retenu est devenue sans objet car le phasage ne se pose plus dans les termes budgétaires initiaux mais est désormais exclusivement lié aux problèmes relatifs à une construction en site occupé.

Le rapport examine successivement les hypothèses suivantes :

- Marchés distincts de maîtrise d'œuvre et de travaux. Les prestations d'exploitation et de maintenance font également l'objet d'une organisation séparée.

Cette procédure « classique » est conforme à la loi MOP. C'est pourquoi elle a été retenue dans le champ de la comparaison, bien qu'elle présente l'inconvénient

d'interdire toute intégration des différents acteurs (d'autant plus si, pour se conformer rigoureusement aux dispositions du nouveau code des marchés, la dévolution des travaux en lots séparés est retenue de préférence à une dévolution en entreprise générale).

L'Université ne sera pas à même d'assumer seule les missions d'organisation, de pilotage et de coordination relatives au projet ; elle devra donc s'adjoindre les services d'une assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) pour un volume de prestations, donc un coût, élevé.

- **Marché de conception – réalisation (l'exploitation – maintenance faisant l'objet de marchés distincts).** Le rapport insiste sur la rigidité de la procédure et son inadaptation à des opérations comportant une grande diversité de fonctionnalités, d'équipements et de locaux. Ce type de marché requiert en outre la réalisation en amont d'un programme détaillé et complet, non susceptible d'évolution. Le rapport estime en tout état de cause que les motifs d'ordre technique justifiant l'association des entrepreneurs à la phase de conception sont insuffisamment établis pour garantir la solidité juridique d'un tel choix. Il est en conséquence écarté.

- **Délégation de service public**

L'examen de cette option est sans objet, le service public de l'enseignement et de la recherche, raison d'être de l'Université, n'étant pas déléguable.

- **Bail Emphytéotique administratif (BEA) et Autorisation d'Occupation Temporaire constitutive de droits réels (AOT)**

Seule la Ville de Paris serait compétente pour conclure un BEA, étant propriétaire du terrain d'assiette. Cependant, le recours au BEA n'est possible que pour une mission d'intérêt général relevant de la compétence de la Ville (en dehors des exceptions législatives prévues pour les besoins de la justice, de la police et de la gendarmerie), ce qui n'est pas le cas.

Un BEA assorti d'une convention de location en retour au profit de la personne publique et d'une convention d'exploitation non détachable serait par ailleurs susceptible d'une requalification en Contrat de Partenariat.

Cette hypothèse, qui présente trop d'incertitudes juridiques, a été à juste titre écartée.

Ce sont donc les deux montages suivants qui font l'objet de l'évaluation comparative :

- **Maîtrise d'ouvrage publique (MOP) sur la base d'un programme remanié intégrant une contrainte de haute qualité environnementale (HQE) avec réalisation des études et travaux via des appels d'offres classiques et prestations d'exploitation et de maintenance réalisées également via des marchés publics ;**
- **Contrat de partenariat (CP) sur la base du même programme remanié, incluant études, travaux et prestations d'exploitation et de maintenance, ainsi que la génération de recettes d'exploitation annexes concernant la bibliothèque, les locaux sportifs et le parking.**

II.3. Caractère pertinent des paramètres et hypothèses utilisés pour l'évaluation comparative

II.3.1 Durée du contrat et calendrier.

La durée retenue pour le schéma CP est de 26 ans d'exploitation auxquels s'ajoutent 33 mois d'études et de travaux dont 30 mois pour les travaux proprement dits. Le calendrier est calé au 1^{er} janvier 2007 (date théorique du lancement d'une consultation pour recruter un programmiste, dans l'hypothèse MOP comme dans l'hypothèse CP). La signature du contrat de partenariat intervient début mai 2008. Un dialogue compétitif à un seul tour est prévu, pour une durée totale de la procédure évaluée à 11 mois (du lancement de l'AAPC à la signature du contrat), ce qui peut s'avérer insuffisant. La mise en service s'effectue en février 2011.

La durée des travaux retenue pour le schéma MOP est identique mais les délais de procédure beaucoup plus longs ont pour conséquence une mise en service décalée de plus d'un an (juillet 2012). Ce décalage a des conséquences importantes en termes de coût de location de locaux « tampons » nécessaires si le lycée Championnet cesse effectivement d'être disponible à compter de septembre 2009 (ce surcoût est insuffisamment explicité dans le rapport, dans la mesure où il n'intervient qu'au titre des « risques » dans les calculs).

La durée d'exploitation retenue dans le schéma MOP est nécessairement identique (26 ans) pour les besoins de la comparaison.

Le décalage de calendrier (retard de mise en service dans le schéma MOP) fait l'objet d'un ajustement rectificatif pour les besoins du calcul final de la valeur actuelle nette (VAN).

Ce calendrier théorique pourrait se voir affecté d'un délai supplémentaire si les négociations avec la Ville de Paris concernant la convention de droits de superficie n'aboutissaient pas à une signature en temps voulu (il est naturellement possible de considérer ce délai comme en temps masqué mais cela représente un risque)

II.3.2 Coût de réalisation

La comparaison de base (avant prise en compte des risques) prend en compte des coûts de construction identiques pour le schéma MOP et pour le schéma CP, en l'absence d'étude comparative fiable. Le montant retenu est de 1 450 €/m² SHON valeur septembre 2006 pour des locaux « standards », majoré au cas par cas pour les espaces spécifiques, et majoré globalement de 12 % pour tenir compte de la démarche HQE.

Les coûts de démolition sont évalués à 1M€ HT.

Chaque schéma prend ensuite en compte des coûts directs spécifiques. Pour le schéma CP, la référence est le guide BEH (Bail Emphytéotique Hospitalier) élaboré par la Mission d'Appui à l'Investissement Hospitalier.

L'hypothèse d'une subvention inscrite au CPER 2007-2013 venant minorer le besoin de financement par emprunt et donc améliorer les termes de la comparaison au profit du contrat de partenariat a été envisagée. Son montant estimatif qui pourrait atteindre 15 M€ n'a été intégré qu'à titre complémentaire dans les tableaux présentés en annexe au stade du calcul des VAN.

Les coûts toutes dépenses confondues (TDC) en valeur septembre 2006 s'établissent de la façon suivante (source : rapport d'évaluation pp. 37 et 38) :

Missions	M.O.P.	%	C.P.	%
		travaux		travaux
1. Programmiste	70 000 €	0,20%	90 000 €	
2. Honoraires de conception				
Etudes préparatoires	70 000 €	0,20%	70 000 €	0,20%
Maîtrise d'œuvre	4 215 411 €	11,75%	3 228 826 €	9,00%
OPC	553 138 €	1,50%	358 758 €	1,00%
Contrôle technique	460 948 €	1,25%	358 758 €	1,00%
Coordination SSI	92 190 €	0,25%	71 752 €	0,20%
Coordination SPS	184 379 €	0,50%	143 503 €	0,40%
2.Total Conception (HT)	5 576 066 €		4 231 597 €	
3. Travaux (HT)				
Travaux	32 031 999 €		32 031 999 €	
Surcoût HQE (12%)	3 843 840 €	12,00%	3 843 840 €	12,00%
Démolition	1 000 000 €	3,00%	1 000 000 €	3,00%
3.Total Travaux (HT)	36 875 839 €		36 875 839 €	
4. Frais de gestion des procédures et du projet				
conseil (études diverses)	800 800 €	2,50%		
Aléas	0 €		1 475 034 €	4,00%
Conduite d'opération et marge			1 843 792 €	5,00%
Conseils du preneur			276 569 €	0,75%
Indemnisation candidats			120 000 €	0,32%
4.Total Frais de gestion (HT)	800 800 €		3 715 395 €	
Sous-total HT (1 à 4)	43 322 705 €		44 912 831 €	
TVA sur sous-total	8 491 250 €		8 802 915 €	
5.Frais divers				
indemnisation niveau esquisse	20 000 €	0,06%		
Connexion réseaux	100 000 €		100 000 €	
Honoraires consultants			400 000 €	
Coûts salariaux de maîtrise d'ouvrage	184 379 €	0,50%	92 190 €	0,25%
Fiscalité : TLE, TD, CAUE, TD ENS	0 €		190 000 €	
Frais d'actes notariés - droits d'enregistrement	0 €		5 000 €	
Coût total d'investissement TDC (€)	52 118 334 €		54 502 936 €	

Note : dans ce tableau, la ligne relative aux taxes diverses apparaît en TTC, le coût d'investissement étant ici considéré comme le « montant à financer » par le maître d'ouvrage: elles seront cependant grevées de la TVA lorsqu'elles seront incorporées au montant des loyers payés par la personne publique.

Dans le schéma CP, le groupement attributaire du projet serait à même de percevoir des subventions de l'ADEME et des collectivités locales pour encourager le développement des

énergies renouvelables. Un montant de 15 % des coûts des travaux spécifiques a été retenu et intégré dans le poste « recettes »

Le coût toutes dépenses confondues (TDC) de l'investissement s'élève à 43 627 K€ (HT) ou encore 52 118 K€ (TTC) dans le schéma MOP et à 45 700 K€ (HT) ou encore 54 502 K€ (TTC) en contrat de partenariat, avant toute prise en compte de l'impact des risques sur ces coûts, qui fait l'objet d'un calcul spécifique.

II.3.3 Coûts d'exploitation

La période d'exploitation s'étend sur 26 ans.

Les coûts de maintenance et d'exploitation ont été calculés à partir de ratios constatés pour des projets de taille et de nature comparables :

1,6 % du montant HT des travaux pour le poste gros entretien – réparations (GER) ;

1,5 % du montant HT des travaux pour le coût annuel d'exploitation et de fonctionnement courants.

L'impact à la baisse de la démarche HQE a été évaluée à 12% du montant des coûts de maintenance et d'exploitation.

Les risques de dépassement de coûts sont pris en compte ultérieurement dans un calcul spécifique. ; à ce stade, les coûts sont considérés comme identiques pour les deux schémas :

Annuel K€ HT (Valeur 2006)	MOP & CP
coûts maintenance, GER	574
coûts exploitation et de fonctionnement du bâtiment	538
TOTAL	1112

L'ordre de grandeur de ces coûts est cohérent avec celui considéré comme pertinent par l'IGAENR (Inspection générale de l'administration de l'Education nationale et de la Recherche) dans un rapport remis en 2003 sur le patrimoine immobilier universitaire.

II.3.4 Recettes d'exploitation

Les seules recettes d'exploitation envisagées sont celles considérées comme spécifiques au schéma CP (à l'exclusion par exemple des recettes tirées des cafeterias). Il s'agit des recettes liées à la location de locaux pendant certaines plages horaires, ou certaines périodes de moindre activité (vacances universitaires) et des recettes de location d'une partie du parking.

Le montant annuel de ces recettes (valeur 2006) est estimé à 311 K€ TTC par an. Ce montant est un montant brut ; il conviendrait de déduire les frais du partenaire privé (minimes compte-tenu de la nature des prestations) ainsi que son intéressement éventuel.

Curieusement, les recettes provenant des locaux sportifs, bien qu'évoquées par ailleurs, ne sont pas chiffrées.

II.3.5 Données relatives au financement

Les hypothèses relatives au financement sont résumées dans les tableaux ci-dessous, tirés du rapport d'évaluation. Il n'est pas tenu compte à ce stade de l'hypothèse d'une subvention inscrite au CPER.

Schéma MOP :

Début de la construction	Juillet 2008
Fin de la construction	Mai 2012
Durée de remboursement de l'emprunt	25
Montant de l'emprunt (€)	49 264 K€
Taux d'emprunt	4,3%

Schéma CP :

Début du CP	Mai 2008
Début de la construction	Juillet 2008
Fin de la construction, mise à disposition de l'ouvrage	Février 2011
Période d'exploitation maintenance	26 ans
Durée du Contrat global	26 ans + durée études et travaux
Date de fin du contrat global	Janvier 2037
Montant de l'investissement (€)	44 070 K€
Pourcentage de l'emprunt	95%
Pourcentage de l'apport en Fonds Propres	5%
Rémunération des capitaux propres	12%
Emprunt Projet (35% de l'emprunt)	5,10%
Emprunt Cession de Créance (65% de l'emprunt)	4,45%
Modalités d'amortissement de l'emprunt	annuités constantes
Remboursement annuités	20 ans

Un calcul du coût pondéré de la ressource dans le schéma CP en période d'exploitation a été effectué dans le rapport :

	En % de l'investissement	explication du calcul	Taux d'intérêt pratiqués	Taux pondéré
Fonds Propres	5		12%	0,6
Dette Projet	33,25	= 35% * 95%	5,10%	1,696
Dette Cession de créances	61,75	= 65% * 95%	4,45%	2,748
Coût pondéré de la ressource (en %)				5,04

Ces données n'appellent pas de remarques particulières, si ce n'est que :

- le pourcentage de l'apport en fonds propres retenu dans le schéma CP est relativement faible, mais sans doute adapté à la taille et à la nature du projet ;
- le « coussin de maturité » (écart entre la date de fin des remboursements et la date de fin du contrat) retenu est par contre très élevé (5 ans) sans qu'aucune explication ne soit fournie.
- **Taux d'actualisation** : le taux retenu est de 4,3 %, égal au taux de financement retenu pour la collectivité - en conformité avec la préconisation de la MAPPP. Cependant ce taux devrait être revu à la baisse pour tenir compte des données les plus récentes (taux OAT à 25 ans égal à 3,85 % en décembre 2006).
- **Taux d'indexation** : par convention, il est fixé à 2 % pour les coûts indexés sur l'indice des prix à la consommation, à 4 % pour ceux indexés sur le BT 01, à 2,7 % pour les coûts de renouvellement et de maintenance et à 2,5 % pour les coûts énergétiques.

L'ensemble de ces hypothèses apparaît raisonnablement rigoureux et constitue une base satisfaisante pour l'élaboration de l'évaluation financière.

III Résultats de l'analyse comparative

III.1 Valorisation du transfert de risques

Le rapport présente et compare en termes qualitatifs deux matrices des risques détaillées, propres à chacun des schémas retenus, selon une approche qui paraît dans son principe rationnelle et équilibrée et qui met en lumière l'intérêt que représente le contrat de partenariat dans un cadre complexe. Dans ses commentaires, le rapport insiste sur la nécessité d'une allocation fine dans certains domaines, comme celui des changements de réglementations liées aux normes techniques.

Le rapport entreprend ensuite la valorisation d'un certain nombre de risques et applique l'ensemble des résultats obtenus aux coûts complets actualisés des deux schémas. Ce calcul revêt une importance particulière, dans la mesure où c'est l'impact financier de cette valorisation sur les valeurs actuelles nettes des deux schémas (MOP et CP) qui fait basculer la comparaison en faveur du contrat de partenariat.

Le calcul est réalisé en affectant à chaque risque une série de taux de surcoût, à chacun desquels est affecté un taux de probabilité. Le taux global résultant est affecté à l'assiette propre au risque¹.

Les risques pris en compte incluent les risques relatifs aux changements de programme, aux appels d'offres infructueux et aux dérives de toutes natures pour le schéma MOP en insistant sur les risques de surcoût au stade de l'exploitation.

Pour le schéma CP, sont intégrés à un degré moindre que dans le schéma MOP les risques de dérives de coûts, les risques liés à une mauvaise appréciation du champ des prestations et à un niveau plus élevé les avantages attendus (risques « positifs ») en termes d'économie suite à l'investissement HQE.

¹ Cette méthode est en particulier celle retenue par la MAINH (Mission nationale d'Appui à l'Investissement Hospitalier- pour les Baux Emphytéotiques Hospitaliers)

Si la méthode est satisfaisante, on peut néanmoins s'interroger sur les points suivants :

- La valorisation de certains risques paraît très largement dimensionnée : il en va ainsi des coûts liés à des appels d'offre infructueux dans le schéma MOP et du surcoût lié à un mode de réalisation du type « entreprise générale » en CP, chiffrés à 10 % du coût d'investissement TDC soit plus de 5 M€ dans les deux cas.
- La valorisation du délai supplémentaire prévisible dans le schéma MOP, en termes de loyers relatifs aux « locaux tampons » qui s'avèreraient nécessaires dans ce cas, n'est pas prise en compte alors même que les bases de coût en sont précisées.
- Le montant en valeur actuelle de la valorisation des risques n'est pas indiqué pour chacun d'entre eux (les valeurs sont en euros courants, calculées soit annuellement pour les aléas liés à l'exploitation, soit globalement pour ceux liés à la construction) ; or c'est cette valeur actuelle qui permet de déterminer quels sont les risques critiques qui sont les causes principales du basculement en faveur d'un schéma ou de l'autre.
- Le montant des économies liées à l'investissement HQE (dont l'intégration dans la liste des « risques » est discutable) ne fait pas non plus l'objet d'un calcul d'actualisation qui aurait permis d'évaluer précisément l'impact financier de la démarche HQE en contrat de partenariat, alors même qu'il s'agit d'un des éléments clefs de ce dossier.

Le paiement de la taxe locale d'équipement est intégré comme un risque (il est vrai que des incertitudes subsistent sur le traitement fiscal des contrats de partenariat) mais, comme son montant est par ailleurs pris en compte dans le calcul du coût de réalisation (cf tableau p 8), il semblerait donc que le rapport décompte par erreur cette taxe deux fois.

III.2 Coûts évalués Valeurs Actuelles Nettes

Le tableau ci-dessous résume les données essentielles permettant de comparer les coûts actualisés (VAN) des deux schémas :

K€ TTC valeur 2007	Total des coûts nets actualisés (après déduction subvention ADEME et des recettes en CP) (VAN avant impact des risques)	Total des risques actualisés	Total Coûts actualisés + Risques actualisés (VAN après impact des risques)
Schéma MOP	77 370 100%	36 573 100%	113 943 100%
Schéma Contrat de partenariat	85 455 116%	9 191 25%	94 646 83%

Source : rapport d'évaluation – janv. 2007

Il ressort de ces chiffres, comme indiqué plus haut, que le transfert de risques est l'élément majeur de différenciation des scénarios au profit du contrat de partenariat.

On peut regretter, outre l'absence d'individualisation de l'impact de chaque risque en VAN, que des tests de sensibilité n'aient pas été réalisés, permettant de déterminer des valeurs de basculement du coût actualisé optimum d'un schéma vers l'autre.

De même, l'incidence des aléas de délais, qui ont un impact tant en terme de coût (loyers des locaux tampons) qu'en terme d'intérêt fonctionnel pour l'Université, n'a pas été approfondi.

Il est probable qu'une approche plus fouillée n'aurait cependant fait que renforcer la tendance qui se dégage des résultats obtenus : si le contrat de partenariat est manifestement d'un coût plus élevé toutes choses égales par ailleurs, il est en principe nettement mieux préservé des dérives de coûts et de délais qui affectent fréquemment les ouvrages universitaires réalisés en maîtrise d'ouvrage publique (les raisons de ces dérives sont multiples et ne peuvent être mises exclusivement sur le compte des carences de la personne publique). Il comporte également un facteur de stabilité des coûts d'entretien et d'exploitation, favorable à une bonne prévision budgétaire et à la préservation dans le temps du patrimoine bâti des universités.

IV - Synthèse de l'avis

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

L'analyse comparative a été menée de façon détaillée et montre que le contrat de partenariat offre une très forte probabilité d'obtention d'un coût global actualisé sur une durée de 30 ans inférieur de 17 % (après prise en compte des risques) au coût équivalent en maîtrise d'ouvrage classique. Cependant les conséquences chiffrées de la prise en compte des risques ne sont pas toujours parfaitement étayées et leur impact sur la comparaison des schémas mériterait d'être plus détaillé, même si le résultat global n'est pas susceptible d'être remis en cause : la réduction considérable des aléas pour la personne publique est consubstantielle au transfert de risques propre au contrat de partenariat.

Des facteurs qui n'ont pas tous été chiffrés renforcent l'attractivité du recours au contrat de partenariat :

- **La réduction des délais de livraison d'un ouvrage complet et non découpé en tranches successives, avec les avantages qui en résultent pour la bonne exécution du service public (le contrat de partenariat permet de gagner au moins une année universitaire) et le confort des usagers. On aurait souhaité que la valorisation de cet avantage de délai soit mieux explicitée et chiffrée.**
- **La garantie contractuelle d'un niveau de performances élevé sur longue période. L'avantage dans ce domaine est particulièrement net lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre une démarche HQE. Le contrat de partenariat est un outil en adéquation avec un objectif de « développement durable ».**

Les conditions juridiques étant remplies et l'analyse comparative démontrant avec une pertinence et une précision suffisantes l'avantage du recours au contrat de partenariat pour la reconstruction et l'extension, l'exploitation et la maintenance du Centre Universitaire de Clignancourt (Université Paris IV), la Mission d'appui à la réalisation des contrats de partenariat émet un avis favorable à ce choix.

Le Président de la Mission d'Appui

Noël de Saint-Pulgent