



Dossier suivi par Jean-Yves Gacon

Paris, le 8 juillet 2013

Avis n° 2013-06 sur la réalisation du projet « Pôle Sciences Humaines et Sociales » du Pôle de Recherche et d'Enseignement Supérieur Université de Grenoble, 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 ». La garantie d'une maintenance de qualité sur le long terme, longtemps le point faible de l'immobilier universitaire, est également mise en avant.

Une dotation non consommable de 5 Mds € (3,7 Mds € en provenance de la cession d'actifs Electricité de France par l'Etat, 1,3 Md€ en provenance du « grand emprunt ») a été affectée à ce programme. Les revenus tirés de cette dotation, confiée dans un premier temps à l'Agence Nationale de la Recherche puis affectée aux porteurs de projets (Pôles de Recherche et d'Enseignement Supérieur – PRES - ou universités) dès la signature des contrats de partenariat, doivent servir à acquitter la part « investissement » et « maintenance

de niveau Gros Entretien et Réparations GER) » des loyers relatifs aux contrats de partenariat.

Le taux de rendement de la dotation a été fixé (par arrêté du 15 juin 2010) à 4,0324 %.

Les collectivités locales sont étroitement associées à ces projets, et leur contribution a vocation le cas échéant à s'inscrire dans le plan de financement des contrats de partenariat.

Le 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. Les modalités d'encadrement de la ressource, spécialement pour les projets financés par la « dotation campus », conduisent à apporter une importance toute particulière à la soutenabilité budgétaire¹

La cohérence du projet immobilier avec le projet scientifique et pédagogique 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). 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'établissement public ayant en effet un caractère théorique et se heurtant, sauf recours à la CDC ou à la BEI, 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 de Grenoble » :

Le Pôle de Recherche et d'Enseignement Supérieur « Université de Grenoble » (ci-après « le PRES ») est un Etablissement Public de coopération scientifique, créé par le décret n° 2009-773 du 23 juin 2009². En vertu de l'article 2 de ses statuts, le PRES est chargé « *de piloter, mettre en œuvre et suivre l'exécution de l'opération Campus dénommée « Grenoble université de l'innovation (...) la gestion du patrimoine mis en commun* ».

¹ Celle-ci doit en particulier tenir compte de la déconnexion entre les ressources (non indexées) et une partie des besoins (loyers de GER, indexés).

² Les membres fondateurs du PRES sont : l'université Joseph Fourier ; l'université Pierre Mendès-France ; l'université Stendhal ; l'Institut Polytechnique de Grenoble ; l'Institut d'études politiques de Grenoble.

Le PRES est par conséquent compétent pour mener ce projet, de sa passation à son exécution.

Le projet de création du pôle Sciences Humaines et Sociales (ci-après « pôle SHS ») implique les deux universités de sciences humaines et de lettres et langues Université Pierre Mendès France (ci-après « L'UPMF ») et Université Stendhal (ci-après « l'UST »).

Deux secteurs sont concernés pour l'UPMF :

- le bâtiment des sciences de l'homme et des mathématiques (BSHM) qui fera l'objet d'une opération comportant la démolition de 730 m² SHON, la restructuration phasée en site occupé de 6 748 m² SDO, et la construction d'environ 1 400 m² SHON.
- Deux bâtiments neufs seront construits sur le site « Espace Européen des Sciences Sociales » (EESS), est sur le site Droit 2 (phase 2 de la reconstruction de la Faculté de Droit) pour une surface totale de 7 386 m² SHON (4 406 m² SHON et 2 980 m² SHON respectivement) après démolition de 1 619 m² et de 2 180 m² (ces derniers hors champ de l'évaluation préalable).
- L'opération concerne un ensemble immobilier qui accueille aujourd'hui au total 330 enseignants chercheurs et près de 6 500 étudiants.

Pour l'UST, l'opération consistera en la construction d'un équipement pédagogique et de répétitions de 150 places « l'Espace Scénique Transdisciplinaire » (EST) d'une surface d'environ 1 420 m² SHON.

L'étude inclut pour l'ensemble des bâtiments concernés les prestations de GER (Gros Entretien Réparations) d'entretien et de maintenance (à l'exception de la maintenance de premier niveau).

La perception dans le cadre du contrat de recettes annexes ou de valorisation n'a pas été envisagée.

I.2 La personne porteuse du projet et le statut du foncier.

Le PRES a été désigné comme pouvoir adjudicateur habilité à conduire la procédure de passation d'un éventuel contrat de partenariat.

Les emprises foncières du projet se composent de parcelles appartenant à l'Etat, n'ayant pas fait à ce jour l'objet de conventions de mise à disposition ni avec le PRES, ni avec un établissement d'enseignement supérieur.

Une convention de mise à disposition du PRES devra donc être établie. En application des alinéas 3 et 4 de l'article L 762-2 du Code de l'éducation, le PRES sera alors compétent pour conclure un contrat de partenariat, y compris avec transfert de droits réels au contractant privé (ce qui n'est cependant pas envisagé à ce stade pour le projet concerné).

Observations de la MAPPP :

Le périmètre considéré comporte un ensemble complexe de démolition, restructuration et construction de locaux neufs d'enseignement et de recherche.

Le choix pour l'opération d'une assiette foncière propriété de l'Etat mise à disposition du PRES via une convention d'utilisation ne présente pas de difficultés particulières, dès lors que la convention d'utilisation conclue entre l'Etat et le PRES autorise celui-ci à délivrer

une AOT (comportant ou non l'octroi de droits réels) et qu'elle est d'une durée suffisante pour couvrir la durée envisagée pour le contrat de partenariat.

Les options prises en matière de maintenance et d'entretien sont cohérentes avec les usages prévus et un transfert de risque raisonné.

Il aurait été utile d'examiner l'éventualité d'une intégration au périmètre de l'étude de la gestion de l'espace scénique (EST) qui va être mis à disposition de tiers (associations étudiantes) et qui potentiellement pourrait faire l'objet - partiellement - d'une mise à disposition d'utilisateurs intéressés à titre onéreux.

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 par le PRES.

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

- Prioritairement au 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.
- Secondairement au critère de l'efficacité économique.

Le projet est présenté – à titre principal - comme répondant au critère de la complexité compte tenu des caractéristiques suivantes :

- Le projet présente une réelle complexité technique et fonctionnelle :
 - Le projet SHS comprend trois projets de réhabilitation et/ou de construction/reconstruction de bâtiments sur un site occupé par des milliers de personnes. Le phasage des opérations va donc s'avérer à la fois crucial et délicat, y compris pour assurer la sécurité pendant la phase de démolition.

Les opérations « tiroirs » de relocalisation en cours de travaux nécessitent une unité d'organisation très forte de l'ensemble des chantiers.

- Les risques environnementaux ne sont pas négligeables : le site est tout à la fois désormais classé en zone de sismicité moyenne (niveau 4 sur une échelle de 1 à 5) et en zone ayant fait l'objet de crues historiques (zone BI 3 du PPRI).
- Le projet présente également une complexité juridique et financière :
 - Le projet s'insère dans un ensemble d'opérations dont certaines sont réalisées en MOP (du fait d'un financement CPER par la Région pour certaines d'entre elles, du fait de la maîtrise d'ouvrage CROUS pour d'autres (restaurant/caféteria) ;
 - La gestion des autorisations administratives (permis de démolir, permis de construire) devra faire l'objet d'une très bonne coordination ;
 - Le PRES souhaite transférer le risque de désamiantage, une fois les diagnostics (Dossier Technique Amiante) réalisés.

Ces contraintes nécessitent, pour être prises en compte efficacement, un dialogue avec des candidats sur la base d'un projet global (conception – réalisation).

Le projet est donc globalement estimé complexe au regard des ressources humaines limitées du PRES, qui ne dispose pas de cellule de maîtrise d'ouvrage suffisamment étoffée pour prévoir « seul et à l'avance » l'ensemble des solutions à retenir.

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.

Il est ensuite présenté – à titre secondaire – comme satisfaisant au critère de l'efficience (bilan avantages/inconvénients favorable au contrat de partenariat).

le rapport renvoie pour l'essentiel à l'analyse comparative considérée comme faisant office de démonstration,

sur la base d'un bilan en termes socio-économico-financiers, incluant l'efficience du contrat de partenariat en termes d'optimisation des délais, de partage et de limitation des risques, et d'optimisation des prestations de maintenance et d'entretien.

Observations de la MAPPP :

La démonstration par le rapport de la justification du recours au contrat de partenariat au regard de deux critères – principalement celui de la complexité du projet, secondairement celui de l'efficience, est correctement étayée, même si le rapport n'échappe pas complètement au recours à un raisonnement « circulaire » ou « tautologique » (l'illustration de la complexité étant étayée par les caractéristiques de la procédure). Dans ces conditions, la capacité à justifier le recours au contrat de partenariat par le critère dit de l'efficience économique est un facteur important, même ce critère n'est invoqué qu'à titre secondaire. Le rapport renvoie par ailleurs, pour l'essentiel, la démonstration de ce critère de l'efficience 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 : 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.
- 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.
- Vente en l'état futur d'achèvement (VEFA), vente à terme, bail à construction : ces montages sont écartés, principalement du fait de l'appartenance de l'assiette domaniale au domaine public et des risques de requalification au regard de la loi MOP.
- Marché public global au sens de l'article 10 du CMP : l'exception à la règle de l'allotissement n'est possible que dans des conditions strictement encadrées qui n'apparaissent pas réunies (risque de restriction de la concurrence, difficulté technique particulière...) ; la conception ne peut en tout état de cause être intégrée.
- 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)..

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, et que dans l'état actuel des textes, le marché « CREM » ne peut recourir au dialogue compétitif pour sa passation. 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.
- 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 ne rentre pas dans le détail de la décomposition des coûts, qui ont été estimés de façon indépendante par les conseils techniques du projet.

L'estimation des coûts d'investissement a été réalisée de la façon suivante :

- Décomposition des coûts de construction par nature de travaux sur la base du scénario maîtrise d'ouvrage publique à partir des éléments existants. En MOP, le coût des travaux du Projet (CAPEX incluant les honoraires, les frais de maîtrise d'ouvrage et les aléas) a été estimé à 31,75 M€ HT valeur octobre 2012 (y compris travaux annexes).
- Afin de réaliser l'étude la plus objective, il a été considéré dans le cas présent que les CAPEX seraient identiques dans le cas d'un montage MOP et dans le cas d'un contrat de partenariat.

Par conséquent, le coût des travaux du Projet en contrat de partenariat est également estimé à 31,75 M€ constant valeur octobre 2012 HT.

Sur la base des évolutions récentes, une indexation annuelle de 3,2% a été appliquée aux CAPEX.

Observations de la MAPPP

Il est regrettable qu'une présentation plus détaillée des hypothèses de coûts ne soit pas faite par le rapport. Il s'agit sans aucun doute d'un calcul complexe du fait de la nature des travaux envisagés (démolition, réhabilitation, constructions neuves...) mais des ratios au m2 par type de travaux auraient pu être présentés, d'autant plus qu'une partie de ces éléments figurent dans le rapport d'expertise présenté au MESR et que les données tirées des premiers retours d'expérience sont désormais connues et disponibles sur la place. Le choix de retenir des CAPEX identiques dans les deux schémas part d'une volonté louable d'objectivité (pas de recours à un « coefficient d'optimisation » insuffisamment argumenté) mais fait cependant l'impasse sur certains coûts annexes en principe différenciés dans les deux schémas : maîtrise d'œuvre, contrat de promotion immobilière dans le schéma CP,

assurances... Par ailleurs, les coûts externes au périmètre du schéma CP (indemnisations, conseils, coûts internes de la personne publique...) n'ont pas été pris en compte.

L'estimation des coûts de GER, d'entretien et de maintenance est également présentée de façon sommaire, résumée dans le tableau suivant :

<i>En € constants HT valeur oct-2012</i>	MOP	CP
Coûts d'Exploitation - Frais de gestion annuels	132,0	132,0
Coûts de Maintenance/entretien annuels	280,0	280,0
Coûts de GER annuels	353,3	353,3

Observations de la MAPPP

Les mêmes observations que ci-dessus s'appliquent à l'estimation des coûts de GER et de maintenance. Le fait d'avoir considéré les frais de gestion comme identiques dans les deux schémas est très simplificateur.

Les hypothèses d'indexation suivantes ont été retenues :

<i>Hypothèses d'indexation</i>	MOP	CP
CAPEX	3,20%	3,20%
Coûts d'Exploitation - Frais de gestion annuels	2,30%	2,30%
Coûts de Maintenance/entretien annuels	3,00%	3,00%
Coûts de GER annuels	2,15%	2,15%

Observations de la MAPPP

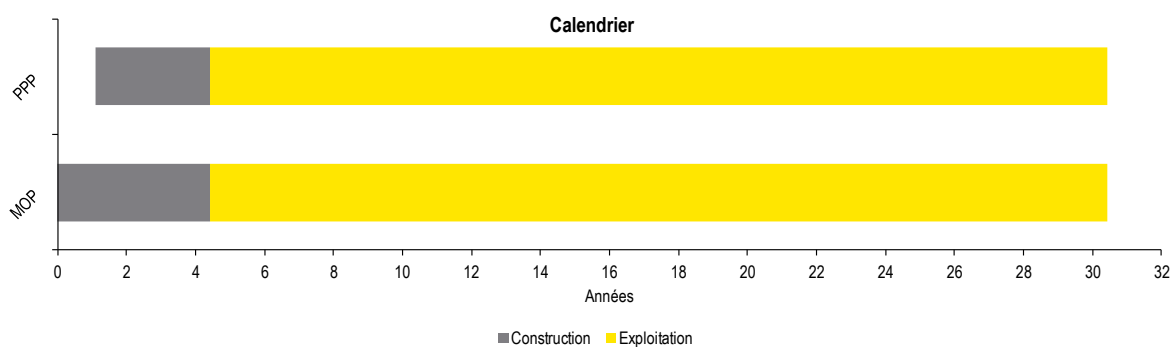
Les hypothèses d'indexation CAPEX sont appliquées à des calendriers de travaux différenciés dans les deux schémas. Par ailleurs l'indexation annuelle de 3,2% paraît élevée au vu des dernières tendances (autour de +1% p.a. pour le BT01). Les hypothèses d'indexation concernant le GER et la maintenance sont conforme aux évolutions actuelles, celles relatives aux frais de gestion peuvent être considérées comme sous-estimées au regard des pratiques connues.

II-2-2 Calendriers de référence des deux schémas

Le calendrier prévisionnel est fondé sur une publication de l'AAPC dans le schéma CP en juillet 2013 mais il ne détaille pas les hypothèses de durée de procédures. La procédure est supposée plus longue dans le schéma CP, compensée par une durée plus courte de la phase travaux. Ceci a pour résultat que les procédures, bien que différentes, aboutissent (hors risques) à une mise en service finale à une date identique (1^{er} avril 2018) avec cependant une mise à disposition partielle le 1^{er} janvier 2017 (impliquant dans le schéma CP le versement de loyers d'exploitation et d'avances sur loyer financier).

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

	MOP	CP
Année de début	2013	2014
Début de la phase de conception-construction	01-nov.-13	01-déc.-14
Début de la phase d'exploitation	01-avr.-18	01-avr.-18
Durée du contrat	N/A	29,3 ans
Durée phase conception-construction	4,4 ans	3,3 ans
Durée d'exploitation (infrastructure)	26,0 ans	26,0 ans
Fin de la phase d'exploitation	31-mars-44	31-mars-44



La durée d'exploitation (à partir de la mise en service complète) est de 26 ans dans les deux schémas.

II-2-3 Plan de financement – montant à financer

Les données du plan de financement sont présentées sous forme de tableau emploi/ressources dans les deux schémas de la façon suivante :

<i>En M€ courants HT</i>	MOP	CP
Emplois		
CAPEX	36,2	36,3
TVA non récupérable	7,1	-
Intérêts de préfinancement et commissions	0,2	2,1
Préfinancement de TVA	-	0,0
Compte de réserve		0,1
Total Emplois	43,5	38,5

Ressources		
Dette bancaire risque public	43,5	
Dette bancaire	-	32,4
<i>Dont Dette Dailly</i>		31,2
<i>Dont Dette projet</i>		1,1
Capital Social		0,2
Dette subordonnée		2,2
Avances sur loyers		2,1
Versement anticipé du PRES	-	1,6

Total Ressources	43,5	38,5
------------------	------	------

Ce plan de financement inclut :

- un versement anticipé du PRES (imputé sur les intérêts de la dotation Campus) de 1,6 M€ HT (1,9 M€ TTC)
- des avances sur loyer versées trimestriellement à compter de la mise à disposition intermédiaire pour un montant total de 2,1 M€ courants HT soit 2,5 M€ courants TTC.

Observation de la MAPPP : Ce plan de financement appelle les observations suivantes :

L'hypothèse est faite que le PRES ne récupère pas la TVA. Il s'agit d'une hypothèse prudentielle dans l'attente d'une réponse définitive des services fiscaux concernant l'assujettissement à la TVA des PRES du fait de la mise à disposition des locaux auprès des universités contre remboursement par celles-ci des coûts d'exploitation et de maintenance (hors GER).

Le schéma CP, supposé monté en financement de projet sans recours (cf infra), comporte par contre un coût de préfinancement beaucoup plus élevé qui vient grever le montant à financer long terme, alors que le financement du schéma MOP est supposé réalisé d'emblée par financement long terme.

Les avances sur loyer et le versement anticipé du PRES (qui n'impliquent pas de coût de portage) n'apparaissent que dans le schéma CP, alors que l'intégralité du financement est supposé réalisée sous forme de dette long terme dans le schéma MOP.

II-2-4 Aspects fiscaux des deux schémas.

Le rapport n'examine en détail que l'assujettissement à la TVA. Le rapport ne modélise pas les taxes non liées à l'activité du titulaire du contrat dans le schéma CP. On en déduit qu'elles sont supposées identiques dans les deux schémas et devant faire l'objet d'une refacturation à l'euro l'euro, à savoir la Cotisation Foncière des Entreprises (CFE), part de la Contribution Economique Territoriale (CET) assise sur les valeurs locatives foncières, la taxe foncière sur les propriétés non bâties, ou encore la rémunération du Conservateur des hypothèques. Le rapport semble considérer (à tort) que la Contribution sur la Valeur Ajoutée des Entreprises (CVAE) est également refacturée à l'euro l'euro.

Le rapport ne mentionne pas les taxes liées à l'activité du titulaire du contrat :

- Impôt sur les sociétés : le rapport ne tient pas compte des nouvelles dispositions législatives relatives au plafonnement de la déductibilité des intérêts d'emprunt de l'assiette du calcul de l'IS.
- Contribution Sociale de Solidarité des Sociétés (C3S).

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). Le rapport considère qu'il ne peut en être de même dans le schéma MOP (du fait du non assujettissement présumé du PRES) Il en résulte une présentation des résultats TTC, non conforme à la lettre de l'ordonnance du 17 juin 2004, mais inévitable pour rendre compte de façon réaliste des flux financiers dans chacun des schémas.

Observation de la MAPPP :

L'approche fiscale du rapport est insuffisamment exhaustive et précise. Comme indiqué ci-dessus, le rapport ne prend pas en compte les nouvelles dispositions relatives à la base de calcul de l'IS, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2013. Les méthodes comptables adoptées à ce stade (inscription à l'actif du bilan des coûts de construction avec comme contrepartie une dette financière) ne semblent pas pouvoir exonérer la Société de Projet d'un renchérissement conséquent du montant de l'IS par application de ces dispositions. Il conviendra donc de vérifier ce point par modification des données du modèle, et d'en apprécier l'impact sur la redevance R4. Le recours à une autre structuration du financement (montage « corporate ») représente une alternative qui permettrait de limiter cette nouvelle charge qui pèse sur le schéma CP.

Le taux de TVA retenu est de 19,6 %, alors qu'un taux de 20 % sera en vigueur dès le 1/1/2014 et donc à la date d'exécution du contrat.

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

Montant à financer et structuration du financement dans les deux schémas

La structuration du financement dans le schéma CP est retracée dans le tableau suivant (hors versement anticipé du PRES et avances sur loyer) :

	Constr.	Exploit.
Capital social	0,0%	0,7%
Dette subordonnée	0,0%	6,3%
Dette risquée	100,0%	4,0%
Dette cédée	0,0%	89,0%

Soit un gearing de 93/7 pour les fonds propres et quasi fonds propres.

Les taux de financement retenus dans chacun des deux schémas sont les suivants :

	MOP	CP
Gearing	100%	93%
Subgearing	-	90%
Dette construction (Taux "all-in")	2,12%	2,62%
dont taux	0,12%	0,12%
dont marge bancaire	2,00%	2,20%
Dette cédée exploitation (Taux "all-in")	4,64%	4,64%
dont taux	2,49%	2,49%
dont marge bancaire	2,00%	2,00%
dont marge de swap	0,15%	0,15%
Dette risquée exploitation (Taux "all-in")	-	4,15%
dont taux		1,50%
dont marge bancaire		2,50%
dont marge de swap		0,15%
CRTVA (Taux "all-in")	1,62%	1,62%
dont taux	0,12%	0,12%
dont marge bancaire	1,50%	1,50%
TRI Capital social	-	12,0%
Coupon Dette subordonnée	-	8,0%

Commission Arrangement	-	2,20%
Commission Non-utilisation	-	1,00%

Le taux de base retenu est l'Euribor swappé (valeur 1^{er} mars 2013) ; il diffère pour la dette cédée (de maturité 25 ans) et la dette projet (de maturité 15 ans).

Pour la phase de construction, le taux Euribor 1 mois au 1^{er} mars 2013 a été retenu soit 0,117 %.

Le taux moyen pondéré du financement ressort à 5,14 % avant prise en compte de l'IS.

Le ratio dette cédée/total des loyers financiers s'établit à 80 %, soit le ratio maximum fixé par l'article L-313-29-2 du code monétaire et financier.

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 Centrale – ODAC – de recourir à l'emprunt long terme ; elles sont cependant crédibles au regard des propositions faites actuellement pour le financement d'opérations universitaires en MOP par la BEI ou par la CDC. En outre le taux global du schéma MOP est retenu comme taux d'actualisation. S'agissant du schéma CP, les observations suivantes peuvent être faites :

Le rapport n'examine pas l'hypothèse d'un recours à un emprunt DFE, qui réduirait le coût du portage financier ;

par contre les marges et commissions retenues pour le financement long terme de la dette « projet » comme pour la dette cédée dans le schéma CP apparaissent relativement faibles au regard des tendances actuelles observées.

Le résultat final – taux moyen pondéré de 5,14 % pour le financement du schéma CP- apparaît de ce fait légèrement inférieur aux estimations en cours par ailleurs ; il conviendra donc de veiller tout particulièrement lors du dialogue compétitif à obtenir des conditions de financement qui ne s'écartent pas sensiblement de celles envisagées par le rapport.

II-2-6 Actualisation

Le taux d'actualisation retenu pour calculer les Valeurs Actuelles Nettes des coûts (VAN) à la date de référence du 1^{er} janvier 2013 est de 4,5 %, proche du taux de financement long terme dans le schéma MOP (4,64 %).

Observation de la MAPPP : Ce taux est sensiblement conforme à la méthodologie préconisée par la MAPPP et aboutit à quasiment neutraliser le choix effectué pour le financement du schéma MOP. Il est relativement faible au regard des tendances actuelles, ce qui joue en défaveur du schéma CP dont les décaissements sont plus éloignés dans le temps que ceux 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.

Le calcul est fait sans recalage de calendrier, les dates de mise en service étant considérées comme identiques avant prise en compte des risques.

Les résultats sont les suivants (en valeur TTC actualisée au 1/01/2013) :

En M€ courants TTC	(1)	(2)	Bilan (2) - (1)	
	MOP	CP	En valeur	En %
Coût total en M€ courants	115,2	120,9	5,7	5,0 %
Coût global actualisé (VAN)	55,9	58,3	2,4	4,3 %

L'avantage du schéma MOP en termes de VAN est à ce stade d'environ 4%.

II-4 Prise en compte des risques.

La valorisation des risques est effectuée de la façon suivante :

Une « matrice des risques » détaillée est jointe au rapport.

Sont étudiés pour chaque schéma d'une part les risques en phase de conception et construction, pour lesquels sont distinguées les valorisations de coûts et de délais, d'autre part les risques en phase d'exploitation.

A chaque risque est associée une probabilité d'occurrence et à celle-ci un surcoût potentiel en pourcentage d'une assiette donnée (coût des travaux, du GER...). La somme des produits de ces deux facteurs permet d'obtenir, selon l'exemple ci-dessous, une valorisation de chaque risque soit en pourcentage de l'assiette financière soit en mois de retard le cas échéant.

		Sévérité	du coût des travaux+ conception	Proba	Valorisation
Risque de changement de programme en MOP	Aucun changement	0%		40%	0,0%
	Surcout modéré	2%		25%	0,5%
	Surcout significatif	4%		25%	1,0%
	Surcout très élevé	6%		10%	0,6%
Ensemble des scénarii et valorisation totale du risque				100%	2,1%

Les résultats globaux sont les suivants :

Schéma MOP

Phase de construction :

- Valorisation financière des risques : 10,6 % du coût travaux + conception
- Risque de délai : 6,9 mois

Phase d'exploitation :

- Valorisation financière des risques GER : 6,0 % du coût du GER
- Valorisation financière des risques maintenance : 3,4 % du coût concerné
- Valorisation financière des risques exploitation/gestion : 5,5 % du coût concerné

Schéma CP

Phase de construction :

- Valorisation financière des risques : 2,3 % du coût travaux + conception
- Risque de délai : 2,4 mois

Phase d'exploitation :

- Valorisation financière des risques GER : 1,9 % du coût du GER
- Valorisation financière des risques maintenance : 1,4 % du coût concerné

Valorisation financière des risques exploitation/gestion : 5,5 % du coût concerné

Observation de la MAPPP : la matrice des risques est suffisamment détaillée et conforme aux modèles usuels.

La méthode de valorisation des risques, relativement rustique mais fiable, n'appelle pas de commentaires particuliers. On peut déplorer cependant l'absence d'une approche de corrélation des risques, et l'absence de valorisation des dépassements de délais, qui restent cependant limités, ce qui justifie par ailleurs l'absence de recours à un calcul d'avantage socio-économique. La valorisation des risques en schéma MOP est conforme aux dérives couramment observées sur des projets de même nature, et sans doute sous-estimée au regard de la complexité de l'opération (site occupé, chaînage d'opérations complexes). L'équivalence de valeur des risques pour l'exploitation/gestion est à noter, et reflète les incertitudes qui pèsent de façon plus générale sur le schéma CP dans ce domaine.

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

II-5-1 Résultats

Les résultats sont les suivants (en valeur TTC actualisée au 1/01/2013) :

En M€ courants TTC	(1)	(2)	Bilan (2) - (1)	
	MOP	CP	En valeur	En %
Coût total en M€ courants	125,6	124,4	(1,3)	(1,0) %
Coût global actualisé (VAN)	60,6	59,6	(0,9)	(1,5) %

L'avantage du schéma CP en termes de VAN est, après prise en compte des risques, d'environ 1,5 %.

Observation de la MAPPP : l'écart des VAN après prise en compte des risques se renverse au profit du schéma CP, mais dans un ratio relativement faible. Il convient cependant de noter que la valorisation des risques n'a pas concerné les écarts de délais, pourtant générateurs de coûts, et qu'elle a été faite de façon très prudentielle (les dérives du schéma MOP ont été estimées à minima). On peut en déduire que le résultat est fiable. Les tests de basculement et de sensibilité le confirment.

II-5-2 tests de basculement

Les tests permettent de déterminer pour quelle variation (toutes choses égales par ailleurs) de chaque variable (en MOP) les deux schémas parviennent à l'équilibre.

En M€ courants HT

Valeurs de basculement	MOP	Valeur initiale CP	Valeur de basculement en scénario CP	Δ CP/ CP ajusté
CAPEX	40	37	38	2 %
Exploitation - Frais de gestion annuel moyen	0,22	0,22	0,28	31 %
GER annuel moyen	0,69	0,66	0,73	11 %
Maintenance/ entretien annuels moyen	0,47	0,45	0,52	15 %
Marge CP (Dette Dailly)	-	200	235	18 %

Le tableau fait ressortir une bonne robustesse d'ensemble du schéma CP, à l'exception du coût de construction (CAPEX) pour lequel une augmentation de 2.7 ? % annule l'avantage du schéma CP.

II-5-3 tests de sensibilité

Des tests de sensibilité détaillés ont été réalisés au regard de l'évolution des critères suivants :

- Coûts d'exploitation – frais de gestion
- Coûts de GER
- Coûts de maintenance/entretien
- CAPEX
- Marge bancaire Dailly

Il en ressort une grande sensibilité du coût du projet au coût d'investissement, tant dans le schéma MOP que dans le schéma CP (la variation des VAN, identique dans les deux schémas, est de 21 % pour 30 % d'écart sur les coûts)

Une moindre sensibilité sur les autres paramètres, (variation des VAN comprise entre 2% et 5% pour un écart sur les coûts de 30 %, quasiment identique dans les deux schémas).

Observation de la MAPPP : Il ressort des tests de sensibilité que les résultats de l'analyse comparative peuvent être considérés comme robustes, puisque les variations induites par l'évolution des différents paramètres sont pratiquement identiques pour les deux schémas. Néanmoins ces tests confirment la sensibilité d'ensemble aux coûts de construction.

III. SYNTHESE DE L'AVIS

La pertinence juridique du recours au contrat de partenariat (CP) est établie principalement au titre de la complexité du projet et subsidiairement au titre de l'efficacité économique (dont la démonstration est renvoyée à l'analyse comparative des schémas). S'agissant de la complexité, 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.

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 crédibles mais peu étayées et insuffisamment détaillées, et aboutissent à un coût global d'investissement (avant prise en compte des risques) non différencié.

Les hypothèses de coûts de financement sont crédibles bien que fixées à un niveau relativement bas au regard des pratiques actuelles du marché.

Les écarts de délais sont relativement faibles, y compris après prise en compte des risques. Le rapport n'a de ce fait pas eu 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 simple mais robuste. Le résultat, étayé par des tests de basculement et des tests de sensibilité, aboutit au constat d'une robustesse raisonnable du schéma CP.

Il conviendra :

- de veiller lors du dialogue compétitif à rester dans l'enveloppe impartie à l'investissement, qui s'avère être le paramètre le plus sensible, 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.**

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 « Université de Grenoble » peut évaluer avec suffisamment de précision les avantages qu'il 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

François Bergère