

Montage et pilotage du partenariat  
public-privé (PPP) : retours  
d'expériences

Vendredi 21 mai 2010

- compte rendu -



# Ouverture du Séminaire

## **Natacha BEDHIAF**

*Chargée du domaine Patrimoine immobilier et Finances*

*Agence de Mutualisation des Universités et des Etablissements*

Bonjour et bienvenue à tous. Le service des grands projets immobiliers et la Direction Générale pour l'Enseignement Supérieur et l'Insertion Professionnelle a chargé l'agence d'organiser un cycle de conférences à l'intention des responsables des établissements concernés par l'opération Campus.

Nous ouvrons ce cycle Montage et pilotage du partenariat public-privé (PPP) : retours d'expériences en le plaçant sous le signe d'un retour d'expérience et d'échanges de bonnes pratiques. Nous avons souhaité mettre en valeur et mutualiser des expériences abouties qui apportent un éclairage, depuis la maîtrise des modalités juridiques, techniques et financières jusqu'aux points de vigilance impératifs tout au long de la conduite du projet de partenariat public-privé.

## **Sylvie DE FRESNOYE**

*Chargée du domaine Formation, Vie de l'étudiant*

*Agence de Mutualisation des Universités et des Etablissements*

Cette première journée sera complétée par la mise en place de groupes de réflexion, de conférences thématiques et de guides élaborés par les groupes de travail. Ces prochains travaux seront issus des évaluations que vous aurez remplies et des orientations qui y figurent.



# Actualités du plan campus et état d'avancement des projets

**Alain NEVEU**

*Chef du service des Grands Projets Immobiliers*

*Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche*

Bonjour à toutes et à tous. Nous avons chargé l'Amue de nous aider à définir un programme d'accompagnement des équipes dirigeantes des établissements engagés dans les opérations Campus. A force d'être impliqués dans de telles opérations, nous risquons parfois de perdre des éléments de référence. En effet, les projets que nous conduisons sont d'une complexité très élevée. Je détaillerai trois registres de complexité :

- le caractère multidimensionnel : ces projets ne sont pas exclusivement immobiliers. Ils ont été retenus avant tout pour leur caractère scientifique et pédagogique. L'échelle des campus sur lesquels nous intervenons, les moyens financiers débloqués et les objectifs assignés à ces opérations conduisent nécessairement à ne pas se limiter à une approche immobilière. Le plan Campus oblige à poursuivre des objectifs de qualité architecturale, urbaine et paysagère, soit une approche globale qui se situe dans le registre de l'aménagement. Vous ne pouvez concevoir le pilotage d'une opération Campus qu'à l'intérieur du pilotage stratégique du changement de vos établissements ;
- la multiplicité d'acteurs : sur la plupart des sites Campus, plusieurs établissements sont impliqués (l'Etat, la Finance, les collectivités territoriales et d'autres acteurs, dont les CROUS, les organismes de recherche et des partenaires privés) ;
- la multiplicité des niveaux de décisions. La prise de décision doit s'articuler entre l'établissement porteur de projet (EPCS ou autre) et les établissements impliqués, ainsi qu'entre l'établissement porteur de projet, l'Etat et les collectivités.

## Grands principes

Nous avons suivi une logique d'appel à projets, où l'initiative est locale. Les projets Campus sont portés par les établissements et ont pour objectif de fédérer les grands campus. Il ne s'agit donc pas de simples alliances de circonstances. Un établissement est chargé de porter le projet pour la communauté pendant toute sa durée. Il faut parvenir à rassembler les financeurs autour du projet et le vendre aux financeurs intéressés. Cette démarche active doit également s'adresser aux collectivités territoriales.

Des moyens spécifiques de financement sont affectés à l'opération Campus. L'Etat introduit une contrainte concernant l'apport de son financement et ses modalités. Quant aux collectivités, elles fixent deux niveaux de contraintes : une contrainte procédurale (choix de ne financer que des opérations menées sous forme traditionnelle de maîtrise d'ouvrage) et une contrainte liée au financement (qui est fixé à des hauteurs déterminées). Le mode de réalisation privilégié n'exclut pas totalement la possibilité de réalisations d'opérations en maîtrise d'ouvrage traditionnelle, par la possibilité que nous avons ouverte de procéder à des ajustements du CPER ou d'utiliser une fraction des intérêts intermédiaires de ces dotations au bénéfice de telles opérations.



## Etablissements porteurs de projets

Il s'agit des campus sur dotation budgétaire, avec une prédominance des PRES (établissements publics de coopération scientifique) et des fondations de coopération scientifique par rapport au portage par un unique établissement universitaire.

## Cadre d'organisation

Nous avons proposé un cadre d'organisation qui s'appuie sur un dispositif conventionnel destiné à aider les établissements qui, dans leur grande majorité, ne disposent pas de l'expérience préalable ni des compétences nécessaires à ce type d'opérations. Ce dispositif conventionnel comprend trois niveaux :

- une convention d'ingénierie, qui établit les engagements réciproques des établissements et du porteur de projet et les engagements de ceux-ci vis-à-vis de l'Etat pour la conduite de projet ;
- une convention partenariale de site dans le registre des engagements réciproques entre le porteur de projets et les cofinanceurs. Les financeurs s'engagent à financer le projet porté par le porteur de projet. En contrepartie, le porteur de projet doit s'engager à rendre des comptes à ses financeurs concernant l'avancement du projet et l'utilisation des moyens qu'ils ont affectés ;
- une convention de réalisation par opération, qui donne la base juridique de l'action du porteur de projet. L'Etat peut déléguer ou transférer la maîtrise d'ouvrage à un établissement ou à une collectivité territoriale. Cette convention a également pour fonction de constater un accord sur l'économie générale du projet. Le recours à la procédure de partenariats public-privé impose que le projet reçoive l'accord formel du Ministre chargé du Budget et du Ministre chargé de l'Economie. Pour accroître les chances d'obtenir un accord de la part de ces deux ministres, il faut avoir clarifié dès le début l'économie générale du processus.

La réalisation de l'opération passe par une organisation locale, qui inclut une équipe opérationnelle et une instance décisionnelle. Les techniciens qui portent les opérations doivent en permanence en référer à des élus. Il convient de bien distinguer le processus de décision, qui appartient entièrement au porteur de projet, et le dispositif de suivi et de gestion du partenariat local, qui se traduit par la présence ou non d'universitaires au sein de ces instances.

Un accompagnement des établissements est réalisé par l'administration centrale et par les services déconcentrés.

## Convention d'ingénierie

Cette convention installe le porteur de projet comme représentant unique des établissements, comme porteur de la gestion de projet, et comme responsable des procédures bénéficiaires des apports financiers de l'Etat. Elle définit l'organisation du projet : elle met en place les ressources humaines et les dispositifs de travail permettant de gérer le processus. Elle pourvoit enfin au financement de la première partie de l'ingénierie, les moyens alloués étant complétés au fur et à mesure de l'avancement des projets.

## Convention partenariale de site

Cette convention consolide les engagements financiers des partenaires et définit le périmètre du projet financé. Il est toujours difficile de passer des objectifs assignés à l'appel à projet à l'opération réellement financée, qui s'avère en deçà des espérances envisagées. Les sites qui souhaitent signer des conventions sur la base de listes de projets ou de périmètres de projets avec une surprogrammation de l'ordre de 25 % se préparent à des difficultés à court terme. Il faut donc établir des conventions sur des approches fiables et sincères.

Cette convention positionne le porteur de projet vis-à-vis de ses partenaires : il est le représentant unique des établissements, le pilote général du projet et l'animateur du partenariat local. La



convention répartit les responsabilités opérationnelles et organise le suivi de la mise en œuvre du projet. L'état d'avancement est moindre dans ce cas, les élections pour renouveler les conseils régionaux ayant impacté le processus. Deux conventions sont formellement signées et deux autres sont en voie de signature. Il faut veiller à ne pas mettre dans le circuit de signature un projet de convention sur lequel l'Etat n'a pas été sollicité au préalable ni faire signer un projet pour lequel certaines dispositions ne conviennent pas.

#### Conventions de réalisation

Aucune convention de réalisation n'a encore été signée. Les conventions doivent être passées après l'accord sur le programme (procédure d'expertise) et après que l'éligibilité juridique du recours à cette modalité particulière de commande publique a été établie.

Ce cadre de travail ne doit pas masquer le fait que la mise en œuvre du projet suppose de la part des instances dirigeantes des établissements porteurs de projets la prise de décisions stratégiques.

#### Des décisions stratégiques

Les décisions stratégiques que doivent prendre les équipes dirigeantes se déclinent de la manière suivante :

- arrêter le périmètre du projet ;
- arrêter des choix de montage opérationnel ;
- préciser les dispositifs de gestion opérationnelle ;
- arrêter les programmes avec différents périmètres (de travaux, de services et de valorisation) ;
- arrêter les principes d'évolution des organisations.

#### Appui à la mise en œuvre

En ce qui concerne le financement de l'ingénierie, 75 millions d'euros ont été mobilisés sur le plan de relance. Un compte rendu trimestriel est réalisé *via* les rectorats. Il faut en effet régulièrement faire constater que les choses avancent et que le niveau des engagements et des consommations de crédits s'accroît.

Un travail est réalisé sur l'aboutissement des conventions d'ingénierie. Les services déconcentrés (préfets et recteurs) sont mobilisés pour vous accompagner dans la finalisation des conventions de site et de dialogue avec les collectivités territoriales.

L'appui à la mise en œuvre passe par ailleurs par la mise en place d'ateliers Campus et d'un comité d'orientation par la Ministre.

Des moyens financiers devront concrétiser cette ambition. La totalité de la ressource financière mobilisée par l'opération Campus ne peut être seulement orientée vers des opérations immobilières qui ignoreraient les espaces publics du campus et les équipements.

Enfin, l'obtention d'arbitrages interministériels et la mise en place d'actions d'accompagnement échoient de manière prioritaire aux services des grands projets immobiliers.

#### Dotations Campus : un cadre qui se précise

La dotation de cinq milliards d'euros est issue de la vente d'actions EDF (à hauteur de 3,7 milliards d'euros) et des crédits ouverts dans la loi de finance rectificative pour 2010 au titre de l'emprunt pour les investissements d'avenir (à hauteur de 1,3 milliard d'euros).

L'ensemble de la dotation est confié à l'ANR, qui la dépose au Trésor. La fraction de capital allouée à chaque porteur de projet lui est transférée par l'ANR pour la signature de son premier PPP. Cette dotation en capital est inscrite au bilan de l'établissement porteur de projet. Une rémunération est



perçue par le porteur de projet dès transfert de la dotation à son profit. Avant que la dotation lui soit transmise, le porteur de projet ne perçoit donc pas les revenus, qui sont perçus par l'ANR et gérés au plan national, au bénéfice des opérations.

Ces intérêts ont pour vocation de couvrir les engagements contractuels pris par la signature de contrat des partenariats, mais doivent également pouvoir combler l'ensemble des dépenses d'ingénierie et des procédures afférentes. Les paiements dus au titre du contrat de partenariat peuvent servir à financer des opérations relevant difficilement du contrat de partenariat public-privé et contribuer à l'amélioration des plans de financement des PPP par versement anticipé aux titulaires de ces contrats.

#### Autres éléments précisés

La question des redevances domaniales se précise. Les contrats de partenariat public-privé valant occupation d'autorisation temporaire du domaine public, ils sont en principe soumis à une redevance domaniale déterminée. Dans les arbitrages interministériels que nous avons sollicités, nous avons obtenu que l'ensemble des PPP bénéficient de redevances symboliques (1 500 euros par an), qui n'impactent pas l'économie du projet.

La Caisse des Dépôts et Consignations a proposé un montage alternatif au contrat de partenariat au sens de l'ordonnance de 2004. Celui-ci se trouve en cours d'expérimentation à Bordeaux. Il s'avère après analyse que la mise en œuvre d'un tel montage appelle la levée de préalables administratifs. La liste des démarches en cours doit être mobilisée dans le cadre d'une utilisation par un EPSCP. Contrairement à l'EPCS, qui est en capacité juridique de délivrer des droits réels sur le domaine que l'Etat a mis à sa disposition par décret en Conseil d'Etat, un EPSCP nécessite une modification législative préalable.

#### Dispositif d'accompagnement

Nous avons mis en place un dispositif d'accompagnement des équipes projets des sites Campus depuis février 2009. Celui-ci va être poursuivi et étendu dans le cadre des nouveaux marchés que nous sommes en train de passer sur la période 2010-2012. Nous menons un accompagnement des équipes présidentielles avec le soutien de l'Amue. Des référentiels sont élaborés, qui constitueront des outils mis à votre disposition pour mener les opérations Campus. En règle générale, nous aboutissons à la production d'un référentiel qui s'effectue en liaison avec quelques équipes projets de différents sites. Dans certains cas, nous avons prévu que l'entreprise prestataire de services puisse mener à la demande de chacun des sites concernés un accompagnement spécifique sur des points que vous souhaiteriez préciser dans l'organisation de votre gestion de projet.

#### *Echanges avec la salle*

#### **Une intervenante**

Notre Plan Campus est très avancé. Nous souhaiterions signer notre convention de partenariat à la fin de l'année 2011. Je lance un appel à candidature cet été. Or une simulation financière met en avant que le projet sera amputé de 15 à 20 %, ce qui est énorme.

#### **Alain NEVEU**

L'engagement de l'Etat a toujours été d'apporter une dotation en capital dont les revenus paieraient les charges des contrats de partenariat public-privé, et celui-ci sera tenu. Certains, par une anticipation exagérément optimiste, se sont attribué la totalité des revenus afférant à cette fraction de dotation afin de financer les opérations qu'ils souhaitaient mener.

La règle, qui se précise désormais, met à mal cette anticipation. Pour réduire la surprogrammation, il ne faut pas nécessairement réduire les financements apportés à chacune des opérations figurant sur la liste. Il relève de la responsabilité de l'établissement porteur de projet d'arrêter une programmation



de son opération qui soit en rapport avec les moyens dont il dispose, sans surprogrammation excessive.

Une fois que seront décidés les moyens alloués par l'établissement porteur de projet à chacune des opérations qu'il conserve, vous pourrez arrêter le programme de l'opération en cohérence avec les moyens qui y sont consacrés. Le calendrier réel d'engagement de l'opération est subordonné à ce travail préalable. On ne peut lancer une procédure sans avoir arrêté au préalable l'économie générale (programme et plan de financement) de ce que l'on souhaite réaliser. D'ailleurs, l'économie générale de l'opération s'intègre dans celle de l'ensemble du projet.



# Gouvernance et PPP : les points de vigilance impératifs

**Jean-Yves GACON**

*Directeur de projets, Mission d'appui à la réalisation des contrats de partenariat*

Bonjour à tous. La mission d'appui aux partenariats public-privé (MAPPP) est l'organisme expert qui a été mis en place suite à l'ordonnance de 2004. Son rôle consiste en un appui méthodologique et un accompagnement. A deux moments de la procédure, elle acquiert un rôle plus institutionnel :

- elle a pour mission de rendre un avis sur les évaluations préalables relatives au contrat de partenariat ;
- elle intervient au moment de la signature du contrat. Les contrats signés au nom de l'Etat doivent faire l'objet d'une approbation par le Ministre du Budget et le Ministre chargé de l'Economie. La MAPPP est l'organisme instructeur de ce dernier avis.

Nous intervenons par ailleurs en appui global méthodologique des opérations universitaires et du plan Campus en particulier.

Je vais évoquer la mise en œuvre des contrats de partenariat, qui constituent l'outil principal du volet immobilier de l'opération Campus, en mettant l'accent sur les enjeux globaux que représente la mise en œuvre du PPP dans l'opération du plan Campus ainsi que sur la pratique de la mise en œuvre des contrats de partenariat.

La mise en œuvre d'un PPP n'est pas anodine. Le PPP est un instrument de la commande publique. Du fait que ce contrat est global, qu'il comporte une très longue durée, et qu'il porte sur un ensemble de prestations complexes, il pose des enjeux de cohérence de trois ordres :

- fonctionnelle (organisation du bâti en fonction des besoins) ;
- urbaine (insertion d'une fraction du campus universitaire dans son environnement urbain) ;
- financière (économie de moyens – prévision de long terme).

Dans ce cadre, la désignation du pouvoir adjudicateur s'avère structurante. Dans la majorité des cas, ce sont les PRES qui tiendront lieu de pouvoir adjudicateur, ce qui représente une évolution lourde pour les sites universitaires concernés. La réussite passe par la définition d'un ensemble cohérent et gérable dans le temps.

Nous nous engageons dans une voie nouvelle, où le PRES est l'outil fédérateur des universités sur un site donné, le PPP étant le révélateur de cette évolution et un moyen. Ceci induit des conséquences sur la propriété des biens : si le mécanisme décrit par Alain NEVEU est celui de la dévolution de la dotation au pouvoir adjudicateur qui va signer le contrat, le propriétaire du bien sera le PRES. Par ailleurs, le pouvoir adjudicateur qui aura signé le contrat détiendra pendant 25 ans la responsabilité financière et de gestion de l'interface avec le partenaire privé qui maintiendra les bâtiments.

Nous ne nous trouvons pas dans un domaine purement technique. L'équipe projet qui mène cette opération doit être composée de professionnels, mais sous un contrôle politique. Il faut en particulier veiller à ce que les projets ne s'émiettent pas, ce qui irait à contresens des objectifs stratégiques et nuirait à la résolution des problèmes pratiques que pose la mise en œuvre des PPP.

Parmi les problèmes liés à la conduite du projet, celui des assistants à la personne publique (APP) s'avère particulièrement important. Nous avons besoin de recruter des personnes à un niveau de compétences que l'on ne trouve pas à l'heure actuelle dans les universités. Il faut en même temps se donner le moyen de les encadrer et de les contrôler.



Par ailleurs, la procédure elle-même du PPP, dont le noyau dur est le dialogue compétitif, est à la fois très riche et très exigeante. Même si le ministère a mis en place de nombreux outils d'accompagnement, c'est le pouvoir adjudicateur qui a la responsabilité de mener le dialogue compétitif.

### **Les enjeux patrimoniaux**

La mise en œuvre du PPP « révèle » des problèmes sous-jacents :

- la maîtrise du patrimoine et la propriété des investissements ;
- l'optimisation de la gestion du patrimoine, qui pose la question des compétences disponibles de l'université. Des problèmes de valorisation des bâtiments du patrimoine foncier et immobilier viennent s'ajouter au problème initial purement immobilier ;
- le logement étudiant et universitaire (place des CROUS dans le dispositif).

Le transfert de droits réels représente un faux problème, car il n'existe aucune obligation à transférer des droits réels aux partenaires privés et ce transfert s'avère sans conséquences pratique et juridique réelles.

En revanche, les enjeux de maintenance s'avèrent beaucoup plus importants. Il est indispensable que dès le stade de programmation, ceux-ci soient bien appréhendés. Le PPP constitue également un outil de transfert et de partage des risques, non seulement durant la période de construction, mais également (et de façon plus complexe) dans la période d'exploitation.

### **PPP et fonctionnement de l'université**

Revenons sur quelques points de débat traditionnels :

- le PPP n'est pas une privatisation, même s'il implique un transfert de maîtrise d'ouvrage aux partenaires privés. Par ailleurs, il ne concerne pas les missions essentielles de l'université ;
- il est exigeant en matière d'implication des services de l'université, ce qui permet d'accroître la compétence et la qualité des services de l'université sur certains points, à tous les stades : programmation et évaluation préalable, dialogue compétitif et suivi du contrat ;
- il ne constitue pas un outil d'externalisation massif. Aucune externalisation nouvelle n'est obligatoire dans la plupart des cas, mais des opportunités peuvent se présenter.

Etant donné que le contrat est global et qu'il inclut la maintenance et une partie de l'exploitation, il permet d'appréhender des enjeux de performance énergétique et de garantie de résultats.

Le PPP est un contrat de long terme, mais il doit être évolutif. S'il permet de figer à un instant « T » le contenu des projets, des clauses d'évolution du contrat pourront être prévues, celles-ci permettant d'apporter les modifications qui s'imposent.

La question du « surcoût » du PP est fréquemment évoquée. Le surcoût initial est lié au mode de financement. Le partenaire privé emprunte en effet aux taux du marché. En contrepartie, le partenaire privé est responsabilisé *via* l'existence d'une société de projets capitalisée qui permet de transférer des risques.

Ce financement peut aller de pair avec une grande souplesse. Les subventions des collectivités peuvent être intégrées à un contrat de partenariat.

Par ailleurs, nous avons mis en place des mécanismes, en particulier celui de la cession de créance, qui permet d'abaisser les coûts de financement.

Je suis conscient qu'à l'heure actuelle, les régions se montrent très réticentes à participer à des opérations en contrat de partenariat. Je souhaiterais comprendre sur quelles bases elles le sont



réellement. Il me semblerait curieux que ceci soit lié à des raisons idéologiques. En effet, je rappelle que plus grand contrat de partenariat mis en œuvre par une collectivité locale est le stade de Lille, qui a été impulsé par Pierre Mauroy et par la communauté urbaine de Lille, et que la Mairie de Paris s'apprête à lancer un contrat de partenariat pour la rénovation liée à la performance énergétique de 600 écoles.

Il faut veiller à ne plus procéder à des découpages qui se réalisent au gré des volontés de chacun.

Les subventions des collectivités sont tout à fait envisageables dans le cadre d'un PPP. Elles peuvent intervenir soit à la livraison de l'ouvrage, soit en anticipation de celle-ci. Elles ne sont pas grevées de la TVA. Le loyer (redevance payée aux partenaires privés dans le cadre d'un contrat de partenariat) est entièrement soumis à la TVA, à l'exception des subventions, dès lors que celles-ci ont bien caractère de subventions d'investissement.

Nous avons progressivement modifié les dispositions législatives réglementaires relatives à la fiscalité des PPP. Nous nous trouvons dans un principe de neutralité fiscale complète, excepté que nous payons de la TVA sur les intérêts d'emprunts.

### ***L'évaluation préalable, une phase importante***

A travers l'évaluation préalable, il est possible de connaître le futur coût de l'investissement ainsi que celui de la maintenance et de l'exploitation sur le long terme. C'est durant cette phase qu'il convient de réfléchir au développement durable (amélioration de la performance énergétique) et à l'externalisation et au développement de recettes annexes. L'évaluation préalable constituera la référence à laquelle nous nous rapporterons pendant le dialogue compétitif et au moment du choix final.

### ***Le dialogue compétitif***

Il s'agit de la procédure de passation d'un contrat de partenariat classique. Le dialogue compétitif apparaît comme une négociation en parallèle avec plusieurs candidats sur tous les aspects du contrat. Son cadre est très formalisé pour respecter l'égalité de traitement des candidats. Un certain formalisme de la procédure, auquel il convient de se préparer, est exigé. Cette procédure offre l'opportunité aux candidats de proposer des solutions. Il présente l'avantage d'offrir à la personne publique une grande transparence sur la décomposition du prix. Le processus de négociation « en tunnel » permet de préserver la confidentialité de la négociation avec chaque candidat.

De nombreux débats ont eu cours sur la question des choix architecturaux. Je laisse les témoins qui vont me succéder faire part de leurs expériences sur cette question. Il convient de ne pas sous-estimer le fait que nos universités sont des lieux de démocratie, où chacun est avide de donner son avis. La confidentialité de la procédure sur une longue durée pose des problèmes redoutables. Il faut parvenir à préserver cette confidentialité tout en communiquant *a minima*.

### **Echanges avec la salle**

#### **Philippe RAVIER**

*Chef de projet du PRES de Lille*

Bonjour. Vous avez évoqué l'émiettement des contours des PPP. Selon vous, quelles sont les règles pour fixer ces contours ? Est-il possible d'agglomérer des installations de nature différente géographiquement dispersées dans un même PPP ou de retrouver une unité de lieu et de nature de construction ?

#### **Jean-Yves GACON**



La question ne se pose pas sur le plan juridique, où nous disposons d'une grande souplesse, mais sur celui de la cohérence opérationnelle.

Prenons l'exemple de l'université de Toulouse le Mirail, qui mène deux opérations : une en loi MOP et une en contrat de partenariat, celles-ci devant impérativement cohabiter sur le même campus. A l'origine, ces deux opérations étaient imbriquées à un point tel que la probabilité de parvenir à une situation acceptable était presque réduite à néant. Après avoir mené un important travail, l'université est parvenue à un découpage raisonnable. La partie réalisée en maîtrise d'ouvrage publique pourra ainsi être intégrée ultérieurement dans le périmètre de la maintenance et de l'exploitation du contrat de partenariat pour préserver l'homogénéité de la maintenance.

Vos programmes d'opérations Campus sont constitués par l'agglomération de plusieurs opérations. Il est nécessaire de trouver le bon niveau de réglage. Pour ma part, je ne recommande pas de taille minimum de PPP.

### **Alain NEVEU**

Je souhaite apporter quelques compléments à cette réponse. L'unité de lieu n'est absolument pas obligatoire. Pour le démontrer, je prendrai deux exemples qui ne font pas partie du registre universitaire.

Le Ministère de la Justice, lorsqu'il fait construire des établissements pénitentiaires par le biais de contrats de partenariat public-privé, constitue des lots à l'intérieur d'un même contrat. L'unité est fonctionnelle à la fois en termes d'équipements à construire et de modalités de gestion de ces équipements, ce qui nécessite une certaine forme de compatibilité sur les objets construits et sur l'exploitation compétente. Dans ce cas, l'unité de lieu n'existe pas.

De même, le Ministère de l'Ecologie a lancé un contrat de partenariat pour réaliser une soixantaine de centres d'exploitation routière sur la France entière. Là encore, ce n'est pas l'unité de lieu qui est respectée, mais une unité fonctionnelle. On note une cohérence en termes d'objet bâti et de modalités d'utilisation.

Il est très difficile de définir un seuil minimal. Un contrat comporte trois périmètres : un périmètre de travaux, un périmètre de services et un périmètre de valorisation. Vous pouvez tout à fait développer un équilibre contractuel, dans lequel un périmètre de travaux relativement limité est largement compensé par un périmètre de services très important, qui reste pertinent pour un opérateur économique. Inversement, si le périmètre de services est réduit au strict minimum, il est nécessaire que vous développiez un périmètre de travaux plus important. L'acteur économique examine globalement la manière dont sont répercutés les coûts de transaction sur l'ensemble des périmètres.

### **Jean-Yves GACON**

Vous pouvez parfaitement amalgamer dans un même contrat une opération de réhabilitation de bâtiment ancien et une opération de construction neuve, l'essentiel étant que les prestations de maintenance et d'exploitation soient bien mutualisées sur cet ensemble.

### **Une intervenante**

*Vice présidente de l'immobilier à l'université d'Auvergne*

Ma question est de nature juridique. Notre PPP porte sur un bout de bâtiment, propriété de l'Etat dont nous avons la jouissance. Etant donné que nous sommes candidats à l'accession à l'autonomie patrimoniale, nous revendiquons le droit de propriété sur ce bâtiment. Le PPP conduit à transférer la propriété de l'investissement à une autre personne, le PRES. Lorsque, dans 20 ans, le bâtiment reviendra au PRES, perdrons-nous une partie de la propriété (celle qui a été concernée par le PPP) ?

### **Jean-Yves GACON**



Il s'agit d'une question intéressante. Vous venez de décrire la réalité juridique au sens strict. Il convient d'anticiper ce type de problèmes et de voir comment nous les réglerons dans le cadre de la dévolution de l'université. Il est possible de trouver des solutions pour garantir l'unité patrimoniale. Il faut que vous vous demandiez si dans 25 ans, vous souhaitez que ce soit le PRES qui soit l'opérateur patrimonial sur votre site ou chaque université. Envisagez cette question politique avant de vous interroger sur le plan juridique.

### **Alain NEVEU**

Dans la question qui porte sur l'articulation d'un PPP avec l'évolution du patrimoine, on distingue deux interrogations, dont la première relève de l'aspect propriété à l'intérieur de la personne publique, à laquelle il a été répondu. L'autre renvoie à l'articulation du PPP avec l'intervention d'une personne privée. Lors d'un contrat de partenariat public-privé, il n'existe pas de transfert de la propriété foncière à la partie privée. La partie privée bénéficie d'une autorisation d'occupation temporaire du domaine public. Si cette autorisation est assortie de droits réels, elle a une forme de démembrement provisoire de la propriété dans laquelle l'usufruit temporaire est donné à la personne privée par la personne publique. Cela n'empêche pas que pendant que la personne privée bénéficie de ces démembrements, il existe un transfert de la propriété sous-jacente entre personnes publiques. A la fin du contrat, c'est bien la personne publique qui a la propriété sous-jacente qui récupère la propriété du bien. Le fait que cette personne publique ait changé entre-temps ne pose pas de difficulté par rapport au contrat de partenariat. Sur tous les autres points, nous sommes à votre disposition pour examiner les éléments et les implications de la question.

### **Un intervenant**

La notion de prise de risque dans la gestion des contrats est déterminante. Celle-ci dépend énormément de la spécificité des bâtiments et de leurs usages. Il faut veiller à ne pas être obligé de la gérer *a posteriori*. La complexité de la gestion doit présider à la définition du contour du découpage.



# Le montage type PPP au sein d'un projet d'établissement

**Didier RENAUT**

*Directeur exécutif*

*Centre hospitalier Pierre Oudot, Bourgoin-Jallieu (38)*

Bonjour à toutes et à tous. L'ensemble de l'établissement et de l'équipe du centre hospitalier Pierre Oudot de Bourgoin-Jallieu a franchi les obstacles inhérents à ce type de projets. Nous bénéficions désormais d'une expérience que nous sommes prêts à partager. Nous pourrions, en dehors de cette conférence, échanger sur différents thèmes qui vous préoccupent.

Je ne peux vous délivrer de méthode dans l'absolu. En effet, toutes les opérations étant spécifiques, le sur-mesure n'existe pas. Vous devrez être réactifs, adaptables et trouver la bonne solution dans le contexte donné. Néanmoins, certains points paraissent être facteurs de succès. C'est à ce modeste niveau que les contributions des retours d'expérience sont intéressantes.

A Bourgoin-Jallieu, cette opération se déroule au sein d'un projet d'établissement et de territoire de santé. Les enjeux stratégiques sont importants et les décisions prises l'ont été à la hauteur de ces enjeux.

Présentation de l'opération

Un projet d'établissement à l'échelle d'un territoire de santé

Il s'agit d'une opération de reconstruction totale d'un hôpital neuf de près de 500 lits et places (MCO + SSR) avec un plateau technique complet, qui s'inscrit dans un campus sanitaire. Nous prenons place sur un site de 20 hectares, le Medipôle. Sur ce site, l'hôpital occupe un tènement de 10 hectares. L'originalité du projet réside dans le fait qu'a aussi été prévue à proximité de l'hôpital la reconstruction d'une clinique privée pour une activité de chirurgie et d'obstétrique (tènement de 3,5 hectares) et d'un centre psychothérapeutique PSPH (tènement de 3,5 hectares). Sur la base des études de programmation réalisées en commun, chaque établissement a mené sa propre dynamique de consultation, de choix d'opérateurs et de reconstruction.

En ce qui concerne le nouvel hôpital, la surface bâtie s'élève à 60 000 m<sup>2</sup>. Le coût TDC de l'opération est de l'ordre de 170 millions d'euros. Un plan d'équipement de près de 30 millions d'euros viendra s'ajouter à la construction à compter de la mise à disposition de l'ouvrage. En ce qui concerne les ressources humaines, 1 000 équivalents temps plein sont concernés. Il s'agit d'un projet à l'échelle d'un territoire de 220 000 habitants. Notre territoire sanitaire double l'évolution démographique de la région Rhône-Alpes et quadruple l'évolution démographique de la France métropolitaine.

La décision de principe de réaliser cette opération a été prise par les pouvoirs publics en 2000 et visait à mieux répondre aux besoins de la population au niveau du territoire sanitaire. Il s'agit d'une des dix plus grandes opérations du Plan « Hôpital 2007 » en reconstruction totale en BEH. Nous disposons d'un engagement contractualisé de l'ARH sur 20 ans : dotation annuelle de près de six millions d'euro. Cette dotation qui est versée à l'hôpital depuis 3 ans est en partie provisionnée (puisque les loyers ne seront payés qu'à partir de la mise à disposition de l'ouvrage en octobre 2010) pour contribuer si nécessaire à abonder notre capacité à payer le loyer, mais elle est également mobilisée pour financer les APP, l'équipe projet et l'ensemble des frais inhérents à ce type de démarche.



## Retour d'expérience sur la préparation et la conduite de l'opération

### L'appropriation interne de la procédure

Il s'agit d'un préalable indispensable pour l'adhésion des équipes ; il s'agit de donner du sens à l'action. Cela va vous servir en permanence à « recadrer » les acteurs, à les replacer dans le cercle vertueux des exigences du dialogue compétitif et à mobiliser leurs expertises dans les temps requis, au bon moment.

Cette pédagogie passe par une revue rapide des outils à disposition. La loi « MOP » est une procédure éprouvée, mais très linéaire. La « CRM » (conception réalisation maintenance) a l'avantage d'un marché global. De nombreux hôpitaux se lancent actuellement dans la conception réalisation. Malheureusement, en l'état actuel de la réglementation (code des marchés publics) l'aspect maintenance ne peut être intégré *via* le dialogue compétitif. Le problème de la maintenance après livraison de l'actif reste donc entier, ce qui ne correspond pas à l'approche globale et sécurisée dans le temps. Le « BEH/PPP/CP » est un contrat global, complexe, passé après dialogue compétitif.

En termes de communication interne, nous avons décidé de « fixer le CAP » = Concertation pour favoriser l'Adhésion et la Participation. Nous avons mis en place des démarches en interne afin de faire en sorte que les acteurs identifiés montent en puissance au niveau de la procédure et des expertises.

L'avantage du dialogue compétitif réside dans la concertation (encadrée) avec les équipes, dans la mise en concurrence des consortiums (nous avons fait le choix de n'en retenir que trois), tout en maintenant l'égalité de traitement, la sécurité juridique et la confidentialité.

Par ce travail d'explication, de communication ciblée, nous sommes parvenus à mobiliser les équipes hospitalières, notamment médicales, soignantes et techniques, et à faire passer l'institution d'une logique (classique) d'« ouvrage bâti » à celle (plus exigeante) d'« ouvrage fonctionnant », dont la dynamique s'avère totalement différente : dans ce cas, l'opération s'inscrit dans le long terme et intègre dès le départ les problématiques de fonctionnalité, d'évolutivité, de coûts énergétiques, d'exploitation-maintenance, de financement, de délai, d'urbanité, etc.. Nous avons d'ailleurs préféré au terme d'« hôpital neuf » (qui renvoyait à cette notion de cadre bâti), celui de « nouvel hôpital » porteur de changement y compris au niveau des organisations et des prises en charge des patients.

La communication sur les raisons du choix du BEH/PPP, dans le contexte d'un hôpital, s'est avérée pertinente. Les avantages principaux mis en exergue sont les suivants :

- le temps : la valeur de temps n'est pas neutre. Le gain est de 15 mois par rapport à une opération classique en MOP qui se serait déroulée correctement ;
- les coûts : il a fallu nourrir une réflexion sur les coûts de l'exploitation-maintenance et du gros entretien renouvellement (GER) sur la durée du bail. Dès avant la programmation, nous avons émis des hypothèses financières (hypothèses de recettes liées à l'activité, à l'amélioration des prises en charge, etc). Cette dynamique de plan financier élaboré dès l'origine du projet et alimenté constamment permet de légitimer l'opération (en interne comme vis-à-vis des pouvoirs publics). Par cette procédure de dialogue compétitif, les acteurs qui se mobilisent ont par ailleurs la possibilité de parvenir à un résultat qui s'approche du « sur-mesure » : l'hôpital s'est mis en situation de savoir précisément ce qu'il achète et de faire les choix nécessaires. Il s'agit d'une sorte de « quête » du « juste coût » ;
- les risques : il s'agit de la clé du dispositif. Il convient de déterminer dès le début du projet le partage de risques et de réduire la complexité. Dès le début du dialogue compétitif, nous avons donné une matrice de risques, qui a évolué au gré des chiffrages afférents. Ayez aussi toujours



à l'esprit que l'équilibre de la matrice des risques participe directement à la « bancabilité » de l'opération.

Le BEH/PPP en dialogue compétitif permet d'optimiser la définition des besoins (à partir d'un programme élaboré de façon précise), le partage de risques et l'adéquation entre le coût et les résultats (satisfaction des critères de fonctionnalité, de qualité, de maintenabilité, etc.). Il s'agit d'atteindre un meilleur niveau de connaissance de ce que l'on paie.

Quelques clés de « succès » du BEH/PPP en dialogue compétitif

Le BEH ne va pas de pair avec l'abandon d'un partenaire public fort, une quelconque démission, au contraire. Il faut constituer une équipe projet solide et pérenne et parier sur des hommes qui seront présents de manière constante dans ce dispositif (pour une durée de 7 ans). Nous avons créé dès le départ une équipe projet avec les trois compétences indispensables dans le milieu hospitalier : un directeur d'hôpital, un ingénieur et un cadre supérieur de santé. Ceux-ci bénéficiaient par ailleurs d'une forte connaissance du milieu local (tant interne qu'externe), ce qui s'est avéré primordial.

Le processus de décision doit être clair et rapide. L'équipe projet étant positionnée au niveau de la direction générale et sous la responsabilité d'un directeur d'hôpital, elle était en responsabilité projet mais avait également des capacités décisionnelles. De ce fait, les arbitrages (qui sont permanents) se réalisaient très rapidement.

Les APP doivent être bien dimensionnés et engagés. A l'hôpital de Bourgoin-Jallieu, le budget des APP (programmation, technique, exploitation-maintenance, HQE, juridique, financier) s'élève à un peu plus d'un million d'euros (près de 1 % du montant de l'opération).

Les référents métiers doivent être engagés, reconnus et stables (médecins, chirurgiens, cadres supérieurs de santé, etc). Il faut parvenir à les identifier dès la phase de programmation et à les mobiliser. Il est important d'identifier des leaders investis, reconnus professionnellement et à même d'être nos relais au niveau des équipes.

Une cartographie des périmètres métiers doit être formalisée. Pour ce faire, l'équipe projet doit avoir une grande connaissance du contexte dans lequel elle intervient.

Ce type de procédures facilite l'adhésion, car les acteurs prennent conscience que les choix s'effectuent « en direct » et qu'il ne sera pas possible d'y revenir. Dans notre cas, les différents intervenants médicaux se sont bien approprié la démarche et ses exigences.

Une organisation adaptée et stable

Nous avons élaboré un programme performantiel très précis. Il convient de définir avec vos équipes les sujets qui ne seront pas négociables dans le programme et les choix d'organisation.

La conduite de dialogue doit être efficiente. Elle comporte de hauts risques juridiques : jusqu'à l'offre finale (idem APD + exploitation-maintenance + aspects financiers et juridiques), trois consortiums se trouvent en compétition, ce qui sous-tend des enjeux énormes. Pour cette raison, nous avons pris la décision qu'aucun document écrit n'était remis aux différents membres des groupes. Chacun des membres des groupes a pris un engagement de confidentialité. De même, les référents des groupes qui participaient aux séances de dialogue récupéraient une pochette en salle et la restituaient à la sortie. Ce processus est très contraignant et peut paraître frustrant. Vous serez victimes de pressions : je vous invite à mettre en place un dispositif facilitant votre capacité à y résister. Ainsi



« borderez-vous » juridiquement la procédure et assurerez-vous efficacement une totale équité de traitement des différents candidats.

Nous sommes parvenus, pendant toute la phase de dialogue et à l'offre finale, à maintenir la même base contractuelle pour les trois candidats. Les consortiums y ont adhéré assez rapidement car c'est aussi le gage d'une juste comparabilité des offres. C'est sur cette base contractuelle unique que leurs offres engageantes ont été remises avec le même partage des risques et les mêmes articles du bail et de sa convention non détachable qui règle la problématique d'exploitation-maintenance.

Une communication ciblée et un rythme imposé

Nous avons réalisé une communication assez importante en interne et peu de communication externe jusqu'au choix de l'emphytéote. Depuis le choix, la communication interne continue à se développer et la communication externe s'amplifie. En termes de rythme, l'équipe projet a toujours eu la maîtrise du calendrier et des échéances, ce qui constitue un facteur de lisibilité essentiel de l'opération. Ces opérations constituent des leviers de nouvelle gouvernance : dialogue plus fréquent, participation de l'équipe de direction, transparence avec les représentants du corps médical, etc.

Le bail a été signé en avril 2007 (5 000 pages, 25 kg !) avec une société de projet par actions (HÔNORIS SAS). Les actionnaires financiers représentent 80 %, parmi lesquels la Caisse des dépôts et consignations, actionnaire important de la société de projet, et le fonds d'investissement pour les PPP de la Caisse d'Épargne. Les deux autres actionnaires de la société projet sont GFC-Construction et EXPRIMM (filiales du groupe Bouygues).

Une organisation adaptée et stable

Depuis la fin de l'année 2003, nous avons tenu plus de 350 réunions. Nous disposons d'un APP technique et haute qualité environnementale (HQE), d'un bureau d'exploitation-maintenance spécialisé, d'un cabinet de programmation et de cabinets de conseil juridique et financier ainsi que d'un notaire. Nous avons en effet donné la forme notariale au bail qui a été publié à la conservation des hypothèques.

En ce qui concerne les groupes, on distingue la phase de programmation de la phase de dialogue, puis celle de réalisation. Pour la phase de programmation, nous avons pris le parti de constituer 10 groupes comprenant 50 professionnels parmi lesquels des référents métiers (médecins, chirurgiens, anesthésistes, etc). En phase de dialogue compétitif, nous avons également constitué des groupes. Nous étions partis du principe que ce seraient les mêmes. Toutefois, étant donné que nous sommes parvenus à réaliser des choix innovants en termes de programmation par rapport aux organisations actuelles (plateaux de prise en charge des patients définis dans le programme, etc.), le nombre de groupes est passé de 10 à 13 et 60 professionnels ont été mobilisés. Nous avons tenu 65 réunions sur une période de 15 mois pendant toute la phase de dialogue compétitif. A l'heure actuelle, presque l'intégralité de l'hôpital est associée au projet par le travail de groupes thématiques sur les organisations et la préparation du déménagement, mais aussi par les visites du chantier

Nous avons également créé un groupe « comité de pilotage site » en lien très fort avec les collectivités et intégrant également les représentants des 2 autres établissements de soins du Médipôle ; les points traités étaient relatifs à l'aménagement foncier (ZAC), aux accès en phases travaux et définitive. Le terrain nous était amené gracieusement par la commune de Bourgoin-Jallieu. La communauté d'agglomération a pris ensuite le relais pour les financements, et ce dans le cadre d'une ZAC ; le Conseil Général réalisant lui le doublement d'une route nationale pour l'accès au site, etc. L'ARH participait à ce comité qui s'est réuni 10 fois sur 48 mois.



Nous avons également constitué un groupe « COPIL préfecture » afin de bénéficier immédiatement des expertises des services de l'Etat et de préparer les instructions Loi sur l'eau, ICPE, etc..

Nous nous sommes également attachés à rendre transparent et à formaliser le processus décisionnel de choix du lauréat en interne. La commission BEH, qui réalise ce choix, s'est réunie cinq fois et a formulé sa proposition au directeur général, membre de ladite commission. Cinq membres avaient voix délibérative : trois personnes issues de l'hôpital (le DG, le Président de la commission médicale et le Directeur des soins) et deux issues du Conseil d'Administration (le Président Maire de Bourgoin-Jallieu et l'Adjoint en charge de l'urbanisme). Afin de garantir la transparence de ce choix, nous avons associé des membres à voix consultative (ARH, Trésorier Principal de Bourgoin-Jallieu et représentant de la DDCCRF). Cette commission n'a jamais rencontré les candidats ; elle disposait des informations et avait accès à tous les documents en salle suite aux commissions de dialogue. La commission de dialogue, qui a reçu les candidats, était constituée de l'équipe projets, des référents des groupes et des APP.

En effet, la concertation, l'information et la communication apparaissent être des éléments essentiels. Dès le début du projet, nous avons communiqué sur l'ensemble des points : la boîte à outils, les raisons du choix, etc., auprès des instances de l'hôpital, des partenaires sociaux, du comité d'établissement, etc.

L'ARH et la MAINH (mission d'aide à l'investissement hospitalier : mission ministérielle en appui de l'ensemble des opérations hospitalières du Plan « Hôpital 2007 ») participaient à la surveillance générale du déroulé des opérations. Nous avons demandé une expertise des services fiscaux sur la valeur locative de l'opération, tenu deux assemblées générales de personnel (au moment du programme et après le choix) et réalisé une communication *via* les journaux internes et la presse locale et nationale.

En phase chantier, on compte 15 groupes thématiques, qui représentent 100 professionnels qui s'approprient de plus en plus le projet.

Un des aspects essentiels pour la conduite et la réussite de ce type d'opération est de pouvoir constamment activer des groupes de professionnels constitués depuis l'origine d'un socle solide de référents.

#### Le calendrier

Nous avons démarré le programme en avril 2004. Nous avons lancé le dialogue compétitif avec les trois consortiums sélectionnés en janvier 2006 et signé le bail en avril 2007. Les travaux ont débuté en octobre 2007. Le bâtiment sera livré le 26 octobre 2010. Nous nous sommes donné six mois pour refaire des tests « en charge » avec le consortium et équiper l'ensemble du nouvel hôpital : période dite de « marche à blanc ». Nous avons pour particularité d'avoir intégré en 2008 par avenant dans le cadre de ce contrat, et en lien avec les pouvoirs publics, un bâtiment de 90 lits de soins de suite qui n'était pas prévu à l'origine ; ,ledit bâtiment sera aussi livré le jour contractuel du 26 octobre 2010 !

Dans le domaine hospitalier, nous sommes actuellement les seuls, à ma connaissance, à être parvenus à imposer la triple peine dans le contrat en cas de non-respect du délai de réalisation : si l'ouvrage n'est pas livré dans les temps, application de très fortes pénalités + le loyer n'est pas payé tant que la mise à disposition n'est pas prononcée + la durée du bail n'est pas prorogée.

On compte trois ans de pré-programme, programme, validation et conduite du dialogue, trois ans de réalisation et six mois d'équipement et de préparation à l'ouverture. L'opération s'est déroulée de la



meilleure façon possible. Nous n'avons pas rencontré de problèmes de décalage, de foncier, de contrôle de légalité, de permis de construire, etc.

Le partage des risques doit être équilibré. Les prestations d'exploitation-maintenance doivent être envisagées comme un point de vigilance particulier. Il convient d'établir une cartographie desdites prestations et de la communiquer dès les premières phases du dialogue. Pour notre part, nous sommes partis de 50 contrats de maintenance et de service avec des procédures différentes. Sur le site actuel, les équipes techniques de l'hôpital n'avaient déjà pas en charge les opérations de maintenance lourde sur des installations telles que la chaufferie, les groupes électrogènes, le gros entretien renouvellement, etc.

Il faut que vous prévoyiez dans le contrat des clauses de gestion des adaptations, en phase de construction comme en phase d'exploitation. Nous avons contractualisé une facilité de crédit de deux millions d'euros pour la période de construction pour faire face aux ajustements demandés par l'hôpital. On compte à l'heure actuelle 1,5 million d'euros de mobilisations.

De plus, le périmètre de la maintenance doit faire l'objet d'une vigilance particulière. Nous avons confié une grande partie de la maintenance technique au consortium passant de plusieurs contrats de maintenance à un. Nous avons conservé la maintenance de différents lots techniques comme les installations électriques en aval du tableau divisionnaire d'étage, les réseaux d'évacuation du réseau d'eau, la réfection des peintures dans les chambres, les courants faibles, etc.

En ce qui concerne le service aux occupants, nous avons conservé la restauration, la sécurité incendie-sûreté, l'accueil, le courrier, etc..

Quant à la gestion des énergies, elle est confiée au consortium. Nous avons fait le choix d'une chaufferie au bois, choix facilité par le contrat définissant les engagements de performance sur la longue durée (jusqu'en juin 2042).

En phases de construction et d'exploitation, le pilotage du contrat doit également être adapté. Il est nécessaire de mobiliser des équipes structurées et formées de la personne publique au quotidien et de trouver fréquemment un équilibre pour procéder aux adaptations.

Ne dit-on pas qu' « apprendre, c'est vivre » ; l'enjeu pour nous consiste à présent à réussir cette phase d'apprentissage de la vie du contrat. Merci pour votre attention.

## **Echanges avec la salle**

### **Un intervenant**

Vous affirmez avoir gagné 15 mois par rapport à une opération en MOP. Comment calculez-vous ce temps gagné

### **Didier RENAUT**

Au cours de l'étude préalable, nous avons examiné les expériences passées et nos estimations les plus optimistes établissaient 10 à 12 mois de différence par rapport à la procédure BEH. En outre, si nous avons eu à gérer en loi MOP l'adjonction d'un bâtiment de 90 lits (4 000 m<sup>2</sup>), au moins 6 mois supplémentaires auraient été nécessaires. Ce qui est essentiel, c'est que le respect du calendrier est davantage garanti en PPP et que ce risque n'est pas porté par la personne publique.



## **Un intervenant**

Pendant la phase de réalisation de travaux, dans le cadre d'une maîtrise d'ouvrage classique, le rôle du maître d'ouvrage consiste à intervenir pour prendre des décisions, rendre des arbitrages en cas de différends entre exécutants et exécuteurs, etc. Vous avez évoqué la présence d'un ingénieur qui surveille l'exécution du contrat. Se rend-il sur le chantier ? Qu'est-il autorisé à faire s'il subodore des risques ?

Par ailleurs, si j'ai bien compris, l'ERP est le mandataire social de l'établissement. Que se passe-t-il si des non-conformités sont constatées à l'ouverture de l'établissement ou des dégâts d'entretien pendant la période d'exploitation ?

## **Didier RENAUT**

Dès avant les travaux, on ne note pas de différence dans l'action par rapport à la maîtrise d'ouvrage classique. En phase travaux, l'ensemble de l'ingénierie technique se rend sur le chantier, mais pas tous les jours. En termes de suivi, cela permet d'être plus efficient quant au déroulé de l'opération. Des revues de projet sont effectuées, un jour par mois au minimum. Des réunions et visites à thèmes sont organisées périodiquement. Concernant l'ingénierie, le bail précise les choix techniques. Le consortium a tendance à demander des validations en cours de réalisation sur des sujets peu ou pas assez précis dans le bail ; nous avons validé certains sujets et fait part simplement de nos observations pour d'autres, la référence ultime qui sera opposée à la mise à disposition de l'ouvrage restant les éléments de programme (annexe n° 1 du BEH) dont le respect est à la charge du consortium.

En ce qui concerne la problématique de la législation ERP, le chef d'établissement de l'hôpital reste responsable de la sécurité incendie du site. Quant à la commission de sécurité préalable à la réception, elle est activée par le consortium. En sa qualité de maître d'ouvrage, c'est le consortium qui manage les acteurs de la commission de sécurité, qui convoque la commission de sécurité et qui en assume les impacts. En cours de contrat, si des problèmes liés à une carence de maintenance surviennent, le consortium intervient. Cependant, en cas de changement de réglementation, l'hôpital reprend la charge de l'adaptation nécessaire.

## **Un intervenant**

Dans le contrat, avez-vous prévu des clauses fixant des pénalités dans le cas où l'exploitation ne serait pas assurée correctement et où un avis défavorable serait rendu par la commission de sécurité ?

## **Didier RENAUT**

Pour le défaut d'assurance, oui avec au final la possibilité de prononcer la résiliation du contrat pour faute.

Pour l'avis défavorable de la commission de sécurité en phase exploitation, non pas en ces termes et pas de façon absolue.. Il conviendra de définir précisément les raisons d'un tel avis défavorable. Des clauses de pénalités si le niveau de l'ouvrage par rapport à la législation d'origine n'est pas maintenu sont prévues avec également l'obligation de réaliser les travaux ou actions de maintenance afférentes ; au final il est aussi prévue la possibilité de prononcer la résiliation du contrat pour faute.si la situation n'est pas corrigée. Par contre, en cas de changement de législation, la mise à niveau serait à la charge de l'hôpital.



## **Un intervenant**

Avez-vous anticipé la situation de l'établissement en juin 2042 ?

### **Didier RENAUT**

C'est par la définition du plan de GER.que ce définit le niveau dans lequel le bâtiment et les installations techniques seront restitués à l'hôpital. Les montants et la fréquence du renouvellement des équipements sont contractualisés. Ces dispositions n'interdisent cependant pas une souplesse de gestion, dans la mesure où le contrat contient une clause de revoyure. Par contre, il serait illusoire de demander à récupérer un bâtiment dans l'état initial : le coût serait prohibitif et injustifié.

## **Un intervenant**

Durant la période d'exploitation, comment gérez-vous l'évolution fonctionnelle, et notamment le risque d'incendie ? Vous revoyez le consortium, vous lui demandez de répondre et, en cas de désaccord, vous envisagez de l'associer à une consultation. Comment cette association peut-elle fonctionner sans que le consortium n'interfère après la consultation ?

### **Didier RENAUT**

Déjà, il faut que dans votre conception de bâtiment, vous prévoyiez des clauses évolutives en termes de hauteur sous plafond, de trames constructives, etc, afin d'être en mesure le moment venu de faire évoluer ledit bâtiment. De plus, les choix initiaux d'implantation de certains services participent à ce sujet : pour notre part, nous avons positionné l'ensemble des services de l'administration dans le bâtiment dit « hébergement ». Cette surface bâtie à proximité des unités de prise en charge des patients est ainsi susceptible d'être récupérée pour y implanter si le besoin le justifie des unités de soins ou médico-techniques. Dans le cadre du dialogue et de la contractualisation, nous avons aussi établi l'obligation de prévoir des possibilités d'adaptation et d'extension du cadre bâti avec des plans remis et intégrés au contrat. Le contrat stipule que toute demande de modification formulée par l'hôpital doit être instruite par le consortium ; si l'hôpital ne valide pas les coûts proposés par le consortium, une consultation code des marchés publics est organisée à l'initiative de l'hôpital qui associe le consortium pour les problématiques d'interfaces avec les installations existantes et les impacts au niveau de l'exploitation-maintenance. Un équilibre sera effectivement à trouver avec le consortium pour qu'il n'y ait pas interférence mais synergie.

## **Un intervenant**

Parmi les prestations de services demandées au consortium .... ?

### **Didier RENAUT**

Nous avons demandé différentes cotations en cours de dialogue sur la base de périmètres d'exploitation-maintenance différents. Le dialogue doit servir à déterminer des chiffrages sur un éventail de prestations. Cette disposition permet d'opérer des choix et oblige le consortium à faire preuve de transparence dans ses coûts.

Nous avons pris la décision de constituer et de gérer en interne l'équipe sécurité-sureté (présence H24 de 3 personnes), qui correspond au recrutement de 18 agents qui possèdent pour certains la compétence électrique. La responsabilité électrique du site en première intention est ainsi couverte par cette équipe. Nous avons pu faire ces choix car nous avons réalisé des tests au préalable dans le cadre du dialogue compétitif. Je vous conseille de ne pas tester dans l'offre finale des points qui



n'auraient pas été expertisés au préalable dans les autres phases du dialogue compétitif. Il faut que vous ayez réalisé le maximum de tests avec les consortiums le plus tôt possible afin que vous vous trouviez dans une stratégie d'entonnoir et que dans l'offre finale le périmètre d'intervention du consortium soit défini et que le focus puisse être mis essentiellement sur les coûts. Nous avons tenu le pari qu'au niveau fonctionnel, les équipes hospitalières puissent adhérer au choix de l'un ou l'autre des consortiums : les projets évoluant au cours du dialogue. Entre l'avant-dernière offre et l'offre finale, parce que nous avons suffisamment stabilisé la matrice des risques, les clauses contractuelles et réglé les problématiques fonctionnelles comme de périmètre d'exploitation-maintenance, des efforts économiques de l'ordre de 20 points ont été réalisés par l'ensemble des consortiums.



# Université Paris-Sorbonne : le choix du PPP

**Brigitte LOYE DEROUBAIX**

*Architecte urbaniste de l'Etat*

*SCP Béguin Macchini/BLD.Paris*

Bonjour à tous. Je vais vous exposer les grandes étapes de ce dossier et tenter, à travers l'exemple du contrat de la Sorbonne, d'attirer votre attention sur les questions à se poser dans ce type de montage.

Le contrat de Sorbonne Clignancourt

Il s'agit d'un contrat où l'université est intervenue dans le cadre d'une convention de mandat avec le Ministère de l'Enseignement supérieur. L'université n'a pas signé le contrat de partenariat avec la société de projet. Elle s'est uniquement chargée de conduire la procédure, comme elle s'occupe à présent de mener le temps des travaux.

Le Ministère m'a demandé de m'intéresser au contrat de la Sorbonne Clignancourt. Forte de ma modeste expérience d'un seul dossier de ce type l'INSEP, j'ai accepté. Je suis arrivée dans le dispositif en tant que chef de projet auprès du Président et de la Secrétaire générale alors que je ne faisais pas partie du monde universitaire, ce qui m'a permis de l'observer et de m'interroger sur le bien fondé de cette procédure dans ce cadre. Une partie de mon équipe était composée de fonctionnaires de Paris IV détachés pour m'aider et d'assistants à personne publique, cet ensemble de personnes formant l'équipe projet.

Le site de la Sorbonne Clignancourt est situé le long du périphérique, dans un lieu relativement exigu, encadré par une barre de logements sociaux et par une résidence universitaire gérée par le CROUS. C'est peut-être parce qu'il s'agit d'une situation périphérique que nous avons eu recours au contrat de partenariat. Ce site a été malmené. Un premier concours en maîtrise d'ouvrage publique en 2001 a fait l'objet d'un choix de lauréat. Des études ont été conduites jusqu'à l'avant-projet détaillé. Cependant, un redéploiement des crédits a eu lieu au niveau du ministère et l'opération a été stoppée. C'est Catherine VIEILLARD, l'ancienne secrétaire générale de Paris IV, qui a eu l'intuition qu'il était possible de donner une seconde vie au site de la Sorbonne Clignancourt, en se servant de la procédure nouvelle de contrat de partenariat dans le champ universitaire.

C'est un programme assez différent qui a fait l'objet de la seconde consultation lancée en PPP. La différence essentielle à mes yeux réside dans le caractère performantiel de la partie construction (possibilité donnée au groupement d'optimiser et d'apporter un regard différent, notamment sur les espaces ne servant pas à la fonction de service public). Les groupements auxquels nous avons laissé la possibilité de nous faire des propositions ont porté un nouveau regard sur les surfaces. Cela m'a permis de me rendre compte que les ratios utilisés dans le monde universitaire sont différents de ceux qui sont utilisés dans les écoles de commerce ou d'ingénieurs privés.

Les objectifs et grands axes du programme

Le contrat comporte une phase d'étude et de chantier et une phase d'exploitation de 28 ans. Indépendamment de la durée du contrat de partenariat (25 ou 30 ans), il est important que tous les groupements répondent sur la base de la même période d'exploitation. Dans le cas contraire, il est impossible de comparer les offres.

Il s'agit d'une opération en site occupé, qui permet d'accueillir 6 000 étudiants. La surface actuelle va être triplée.



Le programme fonctionnel comprend la phase de démolition des bâtiments existants et la phase de construction d'un nouveau bâtiment. Au-delà du programme universitaire classique, nous disposons d'une grande bibliothèque et d'un ensemble sportif dont l'accessibilité en termes de plages horaires est très différente du reste de l'université. Une des difficultés majeures de ce dossier a consisté à contractualiser la vie de ce bâtiment avec ces plages horaires différentes.

Dans le cas de notre contrat, certains services étaient délégués, notamment le gardiennage et la préparation des salles.

#### Le calendrier

Nous avons envoyé le dossier en avril 2008 et signé le contrat le 24 juillet 2009. Je suis satisfaite que la négociation ait été menée de manière assez serrée. Nous avons bénéficié du plan de relance gouvernemental. En effet, notre dossier a été bloqué à la fin de l'année 2009. Nous avons attendu de nouvelles dispositions qui sécurisaient la négociation et qui ont mené à introduire la Caisse des dépôts dans le dispositif. Ce « repos forcé » s'est avéré très précieux, car il nous a permis de réfléchir et de prendre du recul par rapport aux éléments que nous mettions en place.

Le dépôt du permis de construire s'est avéré assez rapide. L'INRAP a souhaité réaliser des fouilles d'archéologie préventive. La phase de démolition est à présent achevée et le chantier est commencé. Pour ma part, je suis partie au moment de la signature. J'ai mis en place les équipes opérationnelles qui suivent désormais l'opération. Pour l'instant, le chantier se déroule correctement.

#### Le contrat signé avec la société Sophi

Nous sommes passés d'un bâtiment scolaire des années 60 à un projet mené par une ambition qualitative concernant les enseignements, l'architecture, le rythme de construction, etc. La société de projet constituée (groupement conduit par Bouygues) a eu l'intelligence de réaliser des propositions très rapidement sur un sujet anxigène pour une personne publique : la manière de phaser un chantier en site occupé. Sur ces sujets, la personne publique ne peut réellement s'entourer d'AMO compétents, car c'est du bureau de méthode de l'entreprise qu'est trouvée la solution.

Par ailleurs, nous nous sommes heurtés à un choc des cultures : la culture universitaire, habituée à la concertation et les chefs de projets, devant gérer la notion de secret des affaires. Nous ne pouvons montrer les plans à la communauté universitaire en cours de négociation. Nous nous trouvons donc toujours en décalage par rapport aux attentes de l'université. Selon moi, une des grandes qualités des contrats de partenariat consiste à amener l'intelligence de l'entreprise sur le chantier assez rapidement, ce qui permet de dénouer des situations difficiles. Le groupement a développé sa capacité à mobiliser des experts de son propre côté. Etant donné que nous avons demandé une optimisation de nos surfaces, les architectes qui se trouvaient au sein des groupements ont travaillé avec des programmistes spécialisés. Les propositions qu'ils nous ont présentées sur le redimensionnement de certains espaces ont introduit un excellent débat avec le groupe de travail.

La mutualisation des métiers a constitué une dimension très précieuse à mes yeux. Etant donné que le site de Clignancourt était très excentré, nous avons choisi d'inscrire dans le contrat de partenariat la préparation des salles, et de compléter l'équipe des ATOS qui étaient en place par des moyens donnés par le groupement. Il était très intéressant d'écouter leurs propositions, car ils n'étaient pas assujettis aux mêmes règles : ils pouvaient notamment faire en sorte qu'une personne endosse plusieurs fonctions, afin que la personne publique réalise des économies.

Un des intérêts du contrat de partenariat est la présence au sein des réunions de dialogue de débats menés « en direct », préalablement aux choix réalisés avec l'équipe d'architectes et de concepteurs.

#### Mon retour d'expériences



Pour les deux contrats dont je me suis occupée ( l'insep et celui-ci), les architectes avaient nourri des craintes quant au fait qu'aucune innovation architecturale n'était possible dans le cadre des contrats de partenariat. Les deux projets que j'ai menés prouvent au contraire que l'on peut rendre une image très contemporaine et faire intervenir des matériaux innovants. La notion de coût global nous permet de mener une réflexion qui ne se pose pas seulement en termes d'investissements. Cependant, pour que le système de PPP soit vraiment innovant par rapport à la notion de coût global, encore faut-il que la notion de coût global soit intégrée dans l'évaluation préalable pour convaincre avant la signature le Ministère des Finances et la Direction du Budget.

Nous avons mis en place des pénalités liées aux performances de haute qualité environnementale (HQE) : à la fin de la période de construction et dans les prochaines années, nous vérifierons le coefficient de lumière naturelle, l'acoustique des salles, le confort olfactif, etc. Si ces aspects s'avèrent incorrects, des clauses de pénalités s'appliqueront en déduction du loyer.

La « taille » du contrat est de 21 000 m<sup>2</sup> SHON. Celle-ci ne doit pas être trop importante afin que les entreprises de taille intermédiaire, associées à des mainteneurs et à des fonds d'investissement, soient acteurs de ces consultations.

Le temps du dialogue doit avoir une certaine élasticité : il permet de donner l'information nécessaire à la communauté universitaire, peu habituée à ce type de contrat.

*Echanges avec la salle*

#### **Un intervenant**

Quel est le budget d'investissement du projet ?

**Brigitte LOYE DEROUBAIX**

Je peux vous donner le montant à financer, qui s'élève à 48 832 405 euros HT.

#### **Un intervenant**

Quel est le montant du loyer annuel ?

**Brigitte LOYE DEROUBAIX**

Il s'élève à 4 183 898 euros HT par an, une fois la tranche d'investissement 2 mise à disposition. Il se divise en un loyer financier de remboursement de la dette de la construction de 2 412 000 euros, d'un loyer de GER de 305 556 euros, d'un loyer de maintenance courante de 319 413 euros, d'un loyer de services de 847 721 euros et d'un loyer « de gestion » de 298 878 euros.. Notre loyer annuel est élevé car nous devons payer un loyer de services qui n'existe pas nécessairement dans d'autres contrats.

#### **Un intervenant**

Les équipements sont-ils fournis dans l'opération PPP ?

**Brigitte LOYE DEROUBAIX**

Nous travaillons pour une université littéraire, ce qui simplifie la copie. Nous n'avons mis en place que le matériel fixe (vidéoprojecteurs, écrans, etc.) mais pas le matériel informatique ni le mobilier.

#### **Un intervenant**

Le renouvellement est-il à la charge du consortium ?

**Brigitte LOYE DEROUBAIX**



Oui uniquement pour le matériel fixe ;je précise que nous n'avions pas mis le mobilier car la quantification de la demande n'était pas assez avancée et parce que nous pouvons recevoir une subvention des collectivités.

#### **Un intervenant**

Vous avez dit être parvenue à intégrer dans le projet des financements estampillés CPER. Par ailleurs, le projet que vous avez repris était abandonné. Est-ce à dire que les opérations restant à réaliser dans le cadre d'un CPER seraient homogènes d'un point de vue architectural ? Est-il possible de les démarrer en cours de montage ?

#### **Brigitte LOYE DEROUBAIX**

Il n'a pas été simple de flécher la subvention du CPER. Nous avons pris un risque sur ce point avec la Direction de l'Enseignement supérieur. Je laisse d'autres interlocuteurs compléter mon propos.

#### **Michel GUILLON**

Le projet de Paris IV est une opération conduite par l'Etat, qui s'attribue à lui-même une subvention dans le cadre du CPER. Il s'est avéré possible d'incorporer une subvention dans un contrat de partenariat.

#### **Un intervenant**

Est-il possible de démarrer des opérations qui n'ont pas été actionnées dans le cadre du CPER sous la modalité du partenariat ? Pour les financements acquis auprès des autres collectivités, est-il nécessaire de réinitialiser un processus ?

#### **Michel GUILLON**

A Paris IV, si le projet, qui a été envisagé dans un premier temps de manière traditionnelle, s'est finalement organisé selon un schéma PPP, c'est parce que des décisions ont été prises au plus haut niveau de l'Etat. Il me paraît impossible de passer d'une opération MOP à une opération PPP sans avoir obtenu l'autorisation de l'administration centrale, du budget et des collectivités territoriales associées.

#### **Un intervenant**

Vous avez évoqué une approche différente des ratios de surface. Pouvez-vous nous donner des éléments de comparaison par rapport à d'autres projets qui présentent des montages MOP ?

#### **Brigitte LOYE DEROUBAIX**

En comparant notre projet avec celui qui a été réalisé pour Paris VII, j'ai été frappée par deux sujets :

- le ratio de l'apport numérique par rapport au nombre d'étudiants dans les bibliothèques. Au départ, les bibliothécaires ont été assez agacés par les travaux réalisés par les ergonomes et les programmistes des groupements. Nous sommes finalement parvenus à une solution intermédiaire, en établissant plusieurs types de ratios selon la nature des livres qui étaient consultés ;
- le ratio des sanitaires : il est très élevé dans les universités. Nous avons procédé à des études de trafic et gagné de la surface.

Dans le programme fonctionnel, la grande sagesse consiste à ne pas être trop normatifs en ce qui concerne les surfaces et à laisser les groupements mettre en œuvre leurs idées.

#### **Un intervenant**

Dans la phase de dialogue compétitif, avez-vous conservé quatre candidats jusqu'à la fin ? Pouvez-vous par ailleurs nous donner des précisions concernant la prime d'indemnisation ?



### **Brigitte LOYE DEROUBAIX**

Nous avons retenu quatre candidats sur les sept qui se sont présentés : Eiffage, Bouygues, Icade (filiale de promotion de la Caisse de dépôts) et un opérateur canadien conduit par SNC-Lavalin. Après la première phase de dialogue, l'équipe d'Eiffage a mené un projet intéressant au niveau architectural mais qui ne prenait pas en compte la spécificité d'une université. Nous lui avons demandé de reprendre entièrement son projet. Cette équipe a considéré qu'elle avait accusé trop de retard et a fait d'elle-même le choix de se retirer.

S'agissant de l'indemnité, il est dommage que les textes de loi ne l'aient pas normée, contrairement aux concours d'architecture. Dans notre cas, elle a été dimensionnée avant que j'intègre le projet. Nous disposons de 200 000 euros TTC d'indemnités par groupements non retenus admis en offre finale. Je pense que cette indemnité n'est pas suffisamment bien dimensionnée. J'estime que de la même manière qu'en MOP, elle devrait servir à financer 80 % du niveau d'études engagé et que les frais de conseil du groupement (avocats, etc.) devraient y être partiellement intégrés. Néanmoins, dans des contrats industriels, les grands groupes sont habitués à financer une partie du développement de l'offre.

### **Michel GUILLON**

L'ordonnance de 2004 évoque bien une indemnité, mais sans donner quelque indication que ce soit concernant les modalités de son calcul. Il n'existe pas de règle simple, les situations pouvant être très variables. Il faut par ailleurs que cette indemnité soit assez bien représentative de la charge de travail supportée par les entreprises dans le cadre de la consultation, sans pour autant qu'elles ne gagnent ou perdent de l'argent.

### **Brigitte LOYE DEROUBAIX**

Maintenant que de plus en plus de contrats se mettent en place, il va falloir définir la doctrine.



# Université Paris-Diderot : PPP et l'équipe projet

**François MONTARRAS**

*Vice-président projets et aménagements immobiliers, Université Paris-Diderot*

Je vais évoquer un projet dans la continuité de l'intervention de M. Didier RENAUT, en mettant l'accent sur le positionnement de l'équipe projet.

La constitution de l'équipe projet est liée à l'historique du projet global de l'université. L'université Paris Diderot, pluridisciplinaire, compte 26 000 étudiants. Son spectre de formation et de recherche est extrêmement large (de la médecine aux lettres et sciences humaines, en passant par les langues asiatiques). Historiquement, cette université partageait ses locaux avec Paris VI sur le site de Jussieu. J'ai été amené à travailler à la présidence de l'université en 1988, au moment où l'Etat a décidé de confier la maintenance des bâtiments aux établissements d'enseignement supérieur et alors qu'étaient lancés le plan Université 2000 et le plan de parachèvement du campus de Jussieu. A l'époque, le Président m'avait demandé de le seconder pour suivre ces opérations et entamer un travail de cadastre du campus de Jussieu.

Nous partagions le campus avec Paris VI dans un joyeux capharnaüm. Notre maîtrise des espaces était très mauvaise. Avec un logiciel de DAO, j'ai entrepris de réaliser les plans du campus de Jussieu et d'identifier les locaux qu'utilisait notre université sur ce campus. Parallèlement, nous avons créé une base de données à partir de l'identification géographique des locaux. Cela nous a permis de développer une parfaite maîtrise des données d'occupation et d'usage en matière de locaux et de les croiser en fonction du nombre d'étudiants.

En 1995, nous avons anticipé la mise en œuvre du désamiantage. Nous commençons à sentir que celui-ci apparaîtrait comme une nécessité absolue. Néanmoins, cette opération risquait de s'avérer très lourde et complexe. Nous avons pressenti qu'il serait nécessaire de libérer énormément de locaux. J'ai alors proposé au Président d'envisager l'hypothèse de déménager. Cette idée a séduit. J'ai travaillé à ce projet, qui a été présenté à la tutelle, avec l'idée de le réaliser à la ZAC Paris Rive Gauche.

Dès que l'idée a été retenue et la tutelle n'ayant pas omis d'objection particulière à cette étude, l'université a mis en place un comité de pilotage interne sous la responsabilité du Président, qui avait pour mission de travailler à définir un profil de l'université dans le cadre de son déménagement. Un travail de reprofilage de l'ensemble des composantes de l'université a été effectué. Pour ce faire, nous avons utilisé le travail d'inventaire et le SR97, qui nous a permis d'évaluer les besoins en surfaces d'enseignement, de bibliothèques et de bureaux. Or, en matière de recherche, ce document est muet, alors que les universités Paris VI et Paris VII comportent plus de 50 % de surface de recherche. Cela nous laissait donc une marge d'incertitude assez considérable.

Malgré tout, en dialoguant avec les usagers, nous avons obtenu des éléments de référence pour discuter des réels besoins de chaque composante. A partir de l'interprétation de ce référentiel, nous avons édicté des règles : ne calculer l'université qu'en surfaces utiles, en considérant que les espaces de circulation relevaient de la qualité du projet architectural. Suivant les zones, le ratio variait entre 1/4 et 1/7. Ce comité de pilotage a permis d'élaborer un vrai programme pour l'université, définissant les espaces de manière très fine. Jamais un programmiste n'a rencontré les composantes des UFR, ce qui aurait constitué une erreur. Nous avons procédé de manière plus sauvage, ce qui nous a permis



de contenir le projet de l'université dans un niveau de surface raisonnable et compatible avec les capacités d'investissement de l'Etat.

Notre projet a été intégré dans le cadre du CPER 2000-2006. Une première tranche de réalisation a été mise en œuvre dans ce cadre. Lorsque nous avons travaillé au projet de déménagement, nous sommes partis du principe que seule l'université pourrait être l'architecte de ce projet. Nous avons fait en sorte que l'université ne soit pas un campus fermé, en constituant une flottille de bâtiments plus ou moins connexes. Le projet a séduit la SEMAPA et la ville de Paris. Chaque bâtiment a fait l'objet d'un programme, qui a été soumis à un concours d'architecture. La première tranche a été réalisée et l'opération s'est achevée en 2007 par l'inauguration des bâtiments.

Notre université a connu une continuité de gestion assez inhabituelle dans le cadre de l'enseignement supérieur. L'équipe de gestion de l'université est extrêmement pérenne depuis une quinzaine d'années. Lorsque le principe de la mise en œuvre de la deuxième tranche sous forme de PPP a été retenu, nous avons travaillé à cette hypothèse. La réalisation de cette tranche a nécessité des négociations entre l'Etat et la ville de Paris pour l'octroi de parcelles supplémentaires permettant l'implantation de l'université. En tant qu'établissement public de l'Etat, nous disposions des terrains de Jussieu. Dans la ZAC de Paris Rive Gauche, il nous fallait recréer des possibilités d'assiettes foncières pour installer un nouveau site universitaire. Le département de Paris a mis à la disposition de l'Etat, à travers une convention de droits de superficie, les assiettes des bâtiments sur lesquelles est construite l'université. Bien que complexe, ce modèle a permis à l'université d'être réalisée sans que l'Etat ait à acheter les terrains à la ville.

Les assiettes des opérations de la deuxième tranche ont été définies. Malheureusement, nous nous sommes trouvés dans l'obligation de gérer des implantations en infrastructures de TGV. Nous étions conscients que dans le cadre d'un PPP, il existerait des contraintes très fortes. Il n'était néanmoins pas question de modifier le programme en cours de route. Nous avons défini les zones pour lesquelles nous avons besoin d'adaptabilité. Les zones de recherche nous ont posé particulièrement problème.

Nous avons eu la chance de pouvoir réaliser l'ensemble de nos équipements scientifique et de recherche dans la première tranche. Nous avons fait en sorte que dans la deuxième tranche, réalisée dans le cadre du PPP, aucun équipement de recherche d'ordre expérimental, extrêmement difficile à programmer et à pérenniser, ne soit à réaliser.

Le Président a décidé de confier la gestion du projet de PPP à un groupe de quatre personnes. Pour des questions de confidentialité et de mise au point, nous avons fait en sorte que cette équipe ne soit pas tributaire des différents changements (de directeurs d'UFR, etc.). Un comité de pilotage avait pour mission de valider les programmes de toutes les activités qui allaient se loger dans ces bâtiments. Nous avons modélisé des bâtiments en 3D afin de vérifier que tous nos programmes seraient compatibles.

C'est à partir de ce travail que nous avons établi un nouveau programme détaillé de notre projet. Parallèlement, la petite équipe a échangé avec la MAP pendant un an. M. GACON nous a été d'un précieux secours. Nous avons pu, à travers l'examen des textes et l'analyse d'expériences qui avaient déjà eu lieu dans le milieu hospitalier, aborder des problèmes. Nous sont alors apparus des éléments très importants, tels que :

- la matrice de risques : l'évaluation des contraintes que nous devons supporter avec les conséquences financières afférentes ;



- la nécessité de la confidentialité. Afin que les informations ne circulent pas, nous avons coupé les ponts avec le comité de pilotage. Néanmoins, afin de répondre à l'université, demandeuse d'informations, nous avons choisi parmi le comité de pilotage des représentants des principales composantes qui allaient habiter ces bâtiments. Ont été désignées quatre personnes, qui ont pu nous assister à certaines périodes du dialogue compétitif et qui ont été soumises à une charte de confidentialité.

Après de nombreuses discussions avec M. GACON, nous avons abouti à l'idée de réaliser un seul PPP, mais en maintenant l'idée d'un architecte par bâtiment. Nous avons par ailleurs décidé que les groupements seraient indemnisés de telle manière que le Conseil de l'ordre ne puisse critiquer la démarche PPP ni prouver qu'elle est pénalisante par rapport à un concours MOP classique. Nous avons décidé d'indemniser chaque groupement qui ne serait pas retenu à hauteur de 700 000 euros, pour une opération globale de 45 000 m<sup>2</sup>.

Nous avons décidé de limiter la délégation de services au périmètre de ce que nous avons déjà externalisé à l'université. Nous ne souhaitons pas que le PPP devienne un enjeu politique à l'intérieur de l'université. Nous avons laissé la possibilité au consortium de formuler des propositions en matière de restauration d'appoint, de surveillance/sécurité et de ménage. Il s'est avéré au fil du dialogue compétitif que ces secteurs les intéressaient très peu. En effet, la concurrence était très difficile à supporter et la possibilité de générer des recettes dans le cadre de ces opérations s'avérait très faible. Le périmètre est le suivant : le thermique, les gros équipements, les ascenseurs, la distribution des fluides, etc. Nous avons longuement débattu de ces sujets au sein du groupe de quatre personnes.

A partir de ce travail, nous avons lancé un premier appel d'offres pour désigner des APP qui avaient pour but de réaliser l'étude préalable à partir de l'étude de programmation. En plus de l'étude préalable, ils avaient pour mission de préparer le dossier de consultation pour le choix des APP pour le dialogue compétitif et le dossier de consultation pour la mise en concurrence des groupements pour ce projet de PPP.

Dans le cadre du choix des APP pour le dialogue compétitif, nous avons décidé de dissocier les APP juridiques et financiers des APP techniques et programmatiques, et de ne jamais avoir affaire à un seul groupe. Les APP qui sont venus se joindre à nous pour assurer le dialogue compétitif ont été très rassurés par notre maîtrise du dossier et notre réactivité.

Quatre concurrents étaient en lice. Lors des séances de dialogue compétitif, les concurrents nous rendaient un projet, que nos APP analysaient. Nous avons demandé aux quatre représentants des comités de pilotage d'analyser ces projets au nom des futures composantes qui allaient habiter dans le bâtiment. Par ailleurs, nous avons demandé à la SEMAPA un avis sur les projets et à la ville de Paris un avis sur leur présentation architecturale. Cependant, même si la dimension architecturale constitue une préoccupation importante de nos projets, dans le cadre du PPP, nous avons mis l'accent sur la fonctionnalité.

Il s'est assez rapidement créé une connivence entre nos APP techniques et l'équipe de l'université. La mission que nous avons accordée à nos APP techniques était définie jusqu'à la livraison des bâtiments. Malheureusement, nous avons mal évalué l'implication de la mission juridique et financière. Celle-ci courait jusqu'au choix du lauréat, alors que nous en avons besoin jusqu'à la fin. Je vous conseille de mettre en place une mission complémentaire jusqu'à la livraison des bâtiments, voire jusqu'à un an après cette livraison.

Il est essentiel de parfaitement maîtriser son projet et de veiller à ce qu'un universitaire dans le groupe projet tienne lieu d'interface entre le monde universitaire et le monde de la technique. Les



programmistes sont moins efficaces dans ce cas. Qui plus est, d'un établissement universitaire à un autre, la culture de gestion s'avère complètement différente. Il faut veiller à cet aspect, qui peut très rapidement conduire à un blocage au moment du dialogue compétitif et du chantier.



# Muséum national d'histoire naturelle : PPP et montage du projet (aspects financier, juridique et technique)

**Jean-Michel LOYER-HASCOET**

*Sous-directeur des affaires immobilières et générales*

*Ministère de la culture*

J'ai eu en charge l'ensemble de la procédure du contrat de partenariat du Parc zoologique de Vincennes, de la rédaction de l'évaluation préalable à la signature. A présent, c'est Guillaume d'Abbadie qui suit aujourd'hui auprès du directeur général du Muséum le dépôt du permis de construire et la réalisation du chantier, le parc rénové devant ouvrir en 2014.

La genèse du programme

A l'origine du projet se posait la nécessité de rénover le parc zoologique de Paris, qui ne remplissait plus totalement ses missions et voyait sa fréquentation décliner. Il nous fallait nous interroger sur la fonction d'un parc zoologique attaché à une institution de recherche et d'enseignement. Nous avons travaillé avec l'ensemble des équipes du Muséum pour identifier ce que devait être un parc zoologique aujourd'hui et pour élaborer un programme susceptible de servir de socle à une rénovation complète du parc zoologique de Paris.

Notre conception du parc zoologique est différente de celle qui a prélué à la construction de l'ancien zoo : il nous faut désormais prendre en compte la conservation de la biodiversité et la gestion durable de l'environnement de manière différente.

Le programme

On ne présente plus les animaux par espèce mais dans leur milieu. L'ensemble de leur écosystème doit être représenté (végétation, etc.). Au sein de chaque entité (biozone), on trouve un éventail d'espèces emblématiques, qui posent chacune un certain nombre de problèmes. A l'occasion de l'identification de ces besoins, nous avons commencé à identifier les questions qui allaient se poser sur le plan matériel, constructif et fonctionnel, ainsi que les problématiques de visite pour chaque espèce.

Sur la base des besoins, des principes zootechniques et des modes de fonctionnement que nous avons identifiés, nous avons dans un premier temps confié la conception architecturale et paysagère à trois équipes différentes, ce qui a donné lieu à trois projets. Le projet que nous avons retenu devait s'autofinancer sur la base des recettes futures (recettes de billetterie ou recettes propres du PZP) ; soit un paiement de l'investissement sur la durée qui s'avérait complexe étant donné que nous avions des concessions, un établissement accueillant du public, des laboratoires, une administration, etc. Nous avons donc opté pour le contrat de partenariat.

Sur la base du concours d'architecture, nous avons lancé une procédure en répartissant les compétences. Le financement, la réalisation, l'entretien et la maintenance, la gestion des fluides, le gardiennage, l'entretien des espaces verts et le nettoyage relevaient du partenaire. Le Muséum quant à lui conservait la direction de l'établissement, l'exploitation zootechnique et scientifique et l'aspect pédagogique. Un lot d'activités annexes optionnelles était, selon la nature et la qualité des propositions, destiné à être confié ou non au partenaire.



Pour cette première procédure, qui a été lancée en 2006, nous avons reçu trois candidatures de groupements d'entreprises, puis seulement deux propositions d'offres : ces groupements d'entreprises reprenaient des architectes, des entreprises de maîtrise d'œuvre, des paysagistes, des zootechniciens, etc. A la fin de la première réunion de dialogue et sur la base des premiers projets, nous avons constaté que compte tenu de l'enveloppe financière que nous avons fixée dans le cadre du contrat de partenariat, le projet architectural issu du concours initial s'avérait irréalisable par les candidats. Nous avons donc déclaré cette procédure sans suite. Nous nous sommes rapprochés de la tutelle et avons refait une évaluation préalable complémentaire avec la MAPPP. Sur la base de la même identification des besoins, nous avons modifié le périmètre du contrat de partenariat, et donc de la nouvelle procédure. Nous avons notamment intégré cette fois-ci la conception dans le contrat de partenariat, en précisant des exigences architecturales et paysagères (ie en reprenant les éléments qui avaient donné lieu à la consultation initiale)..

Nous avons donc lancé une deuxième procédure dans laquelle le contrat de partenariat incluait la conception, le financement, la réalisation, l'entretien et la maintenance, la gestion des fluides, le gardiennage, l'entretien des espaces verts et le nettoyage. A l'issue de la première proposition sommaire et de la première réunion de dialogue, nous avons modifié pour partie les propositions architecturales et le projet paysager et nous avons réuni des ateliers thématiques avec des experts afin de nous assurer que nos souhaits rentraient bien dans notre schéma financier et dans la proposition des candidats.

*In fine*, le périmètre de la proposition partenariale définitive a évolué. Le Muséum a repris à sa charge l'entretien des espaces verts et la fourniture des fluides. Il s'est avéré que les activités annexes optionnelles n'intéressaient pas le partenaire. Parallèlement, nous avons récupéré la totalité des redevances correspondantes (restauration assise ou à emporter, boutique-librairie, ascension du grand rocher...).

#### Le projet, site et contexte juridique

Ce sont aussi des problématiques foncières et juridiques complexes qui nous ont incités à choisir le contrat de partenariat. Le Muséum est "concessionnaire" de la ville de Paris, ce qui a influé sur la décision ou non d'attribuer des droits réels dans le cadre du contrat de partenariat. Globalement, le partenaire n'a de droits réels que sur les aménagements qu'il finance à l'intérieur des bâtiments. Il a fallu prendre cette problématique en amont (PLU, etc) ainsi que les problématiques d'accès au site avant, pendant et après les travaux. Nous avons mené des négociations parallèles avec la ville de Paris, qui participait également aux réunions de dialogue.

Les équipements du site étaient très dégradés et ne correspondaient plus à la réglementation en termes de faune captive. Parallèlement aux discussions menées avec l'architecte des bâtiments de France, nous avons eu des débats à l'intérieur de l'institution afin que les personnels du site s'approprient le projet.

Dans le programme fonctionnel, nous avons été très vigilants quant aux degrés de performance attendus du partenaire en termes de maintenance de la température, de qualité de l'eau, etc., ce qui nous a amenés à procéder à des descriptions techniques très précises. Au-delà de la signature du contrat de partenariat, le délai pour déposer le permis a donc été très court.

Nous devons développer un travail concernant les interactions entre les futurs concessionnaires et le partenaire privé, afin que les procédures d'appel à candidatures de ces derniers prennent en compte les contraintes des uns et des autres.



## Calendrier du projet de rénovation

Entre la première et la deuxième phase, les délais de travaux donnés par le partenaire dans ses offres ont été très peu modifiés (19 mois de phase administrative, 27 mois de travaux). La phase d'exploitation, d'une durée de 25 ans, a fait l'objet de débats importants avec la mission d'appui et avec Bercy. Il a par ailleurs fallu prévoir une zone tampon pour que les animaux s'acclimentent à leur nouvel enclos. Cet aspect n'a pas été neutre dans la discussion portant sur le montant du loyer.

## Les conditions du bouclage financier

Lors de la première procédure, les premiers candidats se sont montrés incapables, dans le cadrage budgétaire que nous leur avons fixé, de construire le projet architectural qui avait été retenu. Dès le programme fonctionnel et la mise en concurrence, nous avons établi un principe d'autofinancement et nous en avons donné tous les éléments aux candidats. Dans la deuxième procédure, nous avons repris cet aspect : principe d'autofinancement du projet construit sur un remboursement de l'essentiel de l'investissement par les recettes d'exploitation du parc zoologique. Nous avons cependant reçu un apport essentiel de l'Etat sous la forme d'une subvention d'équipement de 30 millions d'euros et d'une autorisation donnée au groupement de céder sa dette. Nous avons surtout obtenu l'autorisation donnée au groupement d'emprunter 50 % de la dette cédée auprès des fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et de consignation.

Dans le cadre du programme fonctionnel, nous avons fourni des informations : l'hypothèse de fréquentation, un projet de grille tarifaire, les hypothèses de recettes annexes, etc. Nous avons prévu un budget prévisionnel de fonctionnement. Sur les recettes de billetterie et ses recettes annexes, le parc zoologique doit à la fois fonctionner (dépenses de fonctionnement courant et personnels sur ressources propres) et payer la redevance. Nous nous sommes rapprochés des coûts de fonctionnement d'autres parcs zoologiques européens. Nous avons veillé, dans chaque groupe de travail, à réaliser des choix liés à la qualité et au coût de fonctionnement estimé de chaque aménagement.

## **Guillaume D'ABBADIE**

*Directeur de projets, Muséum national d'histoire naturelle*

Le contrat de partenariat a été signé. Il est entré en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> mars 2010. Nous avons assuré la problématique de la purge des délais de recours, le contrat de partenariat étant un acte juridique complexe.

Nous sommes entrés directement dans la phase administrative, qui correspond au dépôt du permis de construire dont le pétitionnaire est le partenaire titulaire, et dans la phase de conception. Nous finalisons la conception du contrat de partenariat et nous avons mis en place des revues de projet avec le partenaire toutes les trois semaines. Il s'agit de réussir la phase d'appropriation de tous les éléments du contrat de partenariat dans les différents services du Muséum. Nous devons par ailleurs mettre en place le reporting vers nos tutelles. On ne note aucune rupture dans la mise en œuvre de notre contrat de partenariat. Il faut parvenir très rapidement à avoir une très bonne vision des recettes annexes et accessoires. Nous menons un travail très intense pour tenir le calendrier.

*Echanges avec la salle*

## **Un intervenant**

Quelle organisation interne avez-vous mise en place ?



## **Jean-Michel LOYER-HASCOET**

Afin de préparer l'évaluation préalable, le Directeur général a recruté un chargé de mission pour faire le lien entre les prestataires extérieurs (juridiques, financiers et économiques). Par ailleurs, nous avons composé un comité de pilotage interne et mis en place des ateliers qui ont eu pour intérêt d'associer une grande partie des personnels du site sur place. Nous avons identifié toutes les personnes disposant de compétences qui pouvaient être utiles aux projets et les avons fait participer aux différentes réunions. Nous avons également fait appel à des prestataires extérieurs, les AMO juridiques, financières et économiques, qui nous ont suivis durant la totalité des deux procédures et pour toutes les étapes de l'évaluation préalable. Nous avons également, dans le cadre de cette coordination, identifié des compétences extérieures (directeurs de zoos, spécialistes d'espèces, etc.). Nous n'avons pas créé de structure spécifique au sein du Muséum.



## Clôture de la journée

**Eric PIOZIN**

*Adjoint au directeur général pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle*

*Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche*

Les exemples de Paris IV, de Paris VII et du Muséum montrent bien que les établissements de l'Enseignement Supérieur s'investissent de manière lourde dans des projets immobiliers complexes. D'autres projets sont à venir (Paris IX, Toulouse le Mirail, etc.), dont la plupart comportent une complexité supplémentaire : en effet, ils ne sont en général pas portés par un seul, mais par plusieurs établissements. Au sein d'un PRES, une structure porte le dispositif pour le compte de ses partenaires.

Aux cinq milliards d'euros de dotations de l'opération Campus, nous avons pu ajouter un milliard d'euros grâce au grand emprunt, auxquels vont s'ajouter 700 000 euros de crédit budgétaire, soit un total de près de sept milliards d'euros. Les enjeux pédagogiques et scientifiques s'avèrent très complexes. C'est en faveur des missions principales de l'enseignement supérieur et de la recherche que ces projets immobiliers sont menés. Ceux-ci associent de multiples acteurs : les collectivités territoriales, l'Etat central et l'Etat déconcentré. Des dispositifs techniques, juridiques, financiers et sociaux doivent amener à multiplier les niveaux de décision.

Il s'agit d'un défi important à relever pour l'ensemble des établissements. Nous avons découvert au fur et à mesure la complexité de ce dispositif. Les erreurs qui ont été commises nous permettent de l'améliorer de manière globale. L'effort que nous avons à mener doit être soutenu dans la durée. Il faudra accompagner les évolutions nécessaires de l'ensemble de l'opération. Pour cela, de nouvelles techniques devront être appréhendées et les différents métiers existant au sein des établissements devront apprendre à mieux travailler ensemble. Un engagement politique fort de la part des établissements est nécessaire pour que des projets aussi lourds et aussi complexes puissent aboutir.

Ces grands projets constituent des expériences indispensables dans le cadre de l'apprentissage de l'autonomie. Tant que les établissements ne sont pas propriétaires de leurs locaux, ils ne peuvent pas considérer qu'ils sont pleinement autonomes. Les locaux représentent une dimension essentielle de la manière dont on envisage le déploiement des missions. C'est pour cette raison que nous insistons auprès des établissements pour faire monter un schéma global afin de se projeter dans l'avenir. Il s'agit d'un investissement lourd mais rentable. Les consortiums qui auront montré leur capacité à mener ces projets complexes pourront faire valoir cet avantage dans les grands projets à venir. Je remercie les porteurs de cette opération.

**Natacha BEDHIAF**

Merci à tous d'avoir participé à cette journée. Le cycle de conférences sur le partenariat ne fait que commencer. Nous vous tiendrons informés de ses suites.