



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREMIER MINISTRE

COMMISSARIAT GENERAL A L'INVESTISSEMENT

LA DIRECTRICE DE PROGRAMME  
EVALUATION DES INVESTISSEMENTS PUBLICS

Paris, le 28 février 2014  
Avis 2014-n°11

<b><u>AVIS DU CGI</u></b>	
<b>Projet de rénovation-réhabilitation de bâtiments universitaires d'Aix en Provence</b>	
Ministère concerné	Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche
Autres ministères concernés	
Porteur du projet	Aix Marseille Université
Date de réception du dossier	13 janvier 2014
Date du rapport de contre-expertise	28 février 2014
<b><u>PROCEDURE : CONTRE-EXPERTISE DU DOSSIER D'EVALUATION SOCIO-ECONOMIQUE</u></b>	
<b><u>INDICATEURS SOCIO-ECONOMIQUES</u></b>	
Coût des travaux HT (avec option)	88,5 M€ <sub>2011</sub>
Montant à financer HT avec option (schéma CP)	106,3 M€
VAN (valeur actuelle nette) sans risque (données EP, schéma CP)	- 92,9 M€ HT
VAN HT avec prime de risque (données EP, schéma CP)	- 96,6 M€ HT
Durée prévisionnelle des travaux / de service	4 ans d'études et de travaux en 3 tranches Mise en service 1 <sup>ère</sup> tranche : début 2017 (calendrier recalé)

P.J. :

- rapport de contre-expertise du 28 février 2014

## 1. Présentation du projet

### Contexte et opportunité

L'opération campus, annoncée à la fin de l'année 2007 lors de la vente d'une partie du capital d'EDF, a été conduite en 2008 sous forme d'appel à projets. Présentée comme un plan exceptionnel en faveur de l'immobilier universitaire, cette opération devait « faire émerger des campus d'excellence qui seraient la vitrine de la France et renforceraient l'attractivité et le rayonnement de l'université française.

A la suite de cette annonce, de nombreuses Universités ou PRES<sup>1</sup> ont répondu aux appels à projets. Ecarté lors de la première vague, le dossier d'Aix-Marseille a été retenu lors d'un second tour.

Quatre critères ont été retenus par le comité de sélection :

- l'ambition pédagogique et scientifique du projet,
- l'urgence de la situation immobilière,
- le développement d'une vie de campus,
- la cohérence du projet vis-à-vis du territoire concerné.

Le choix a été fait *a priori* de conduire le gros des opérations en partenariat public-privé par la conclusion de contrats de partenariat au sens de l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004. Ont commandé ce choix la nature de la ressource financière – les intérêts d'un capital non consommable –, l'objectif de prise en compte du gros entretien et de la maintenance et, de manière implicite, la capacité souhaitée de mener de front, plutôt que séquentiellement, tout le programme. Ce choix du contrat de partenariat a d'ailleurs été ultérieurement remis en cause (Rapport de la mission nationale d'évaluation de l'opération campus, présidée par M. Roland PEYLET).

**A Aix, l'Université** est installé sur un site qui accueille plusieurs bâtiments dédiés à l'enseignement des sciences sociales au sens large : économie-gestion, droit et sciences politiques, lettres, langues, arts et sciences humaines.

La rénovation de cette université a été conçue à la fois sous forme d'opérations conduites en PPP et d'opérations réalisées en maîtrise d'ouvrage publique (MOP) pour ce qui concerne la rénovation du stade Ruocco, l'extension et rénovation du centre sportif universitaire, la rénovation d'une cité universitaire et de plusieurs pavillons d'hébergement universitaire, la rénovation de 6 amphithéâtres de droit, la construction du bâtiment « Porte », la libération de plusieurs bâtiments...

L'opération baptisée PPP1 fait l'objet de cet avis.

L'opération appelée PPP2 portera(it) sur la construction d'un bâtiment destiné à accueillir la nouvelle faculté d'économie et de gestion, une fois l'emprise foncière acquise.

**Le projet appelé PPP1** comporte :

- la rénovation simple de la bibliothèque universitaire de droit,
- la rénovation complète du bâtiment lettres-sciences humaines
- le traitement complet du clos et couvert de l'actuelle bibliothèque universitaire des Lettres ; l'aménagement intérieur de ce bâtiment est une option du PPP 1 ;
- la construction d'un petit restaurant de proximité Nord,

---

<sup>1</sup> Pôles de Recherche et d'Enseignement Supérieur

- l'aménagement d'un petit restaurant de proximité Sud,
- la réalisation des espaces extérieurs et la réhabilitation des réseaux divers, y compris les perrons, rampes et marches d'accès aux bâtiments,
- la construction d'un parking silo à ventilation naturelle d'une capacité de 480 places destiné aux personnels universitaires,
- la démolition de constructions et édifices parasites.

Selon le rapport d'évaluation préalable (juillet 2011), le consortium à qui sera attribué le contrat aura à sa charge la maintenance des niveaux 1 à 5 des lots façade, de l'étanchéité-toiture, des courants forts, de chauffage – ventilation – climatisation (CVC) et de plomberie.

Le dossier d'expertise (juin 2011) prévoit de son côté que l'Université conservera les prestations de gestion administrative, le ménage des locaux, le gardiennage, les opérations de nettoyage des façades, les prestations d'entretien – maintenance courante ou spécialisée, ainsi que le gros entretien – renouvellement sur les lots de plomberie, courants faibles, second œuvre, sécurité-sûreté ainsi que la maintenance des appareils élévateurs et leur remise aux normes, et celle des espaces extérieurs.

### **Le dossier d'évaluation socio-économique transmis**

Au vu de l'urgence à réaliser la contre-expertise, le dossier initial a été composé des pièces qui avaient été rédigées au cours de l'instruction de ce projet, à savoir le dossier d'expertise (juin 2011) et le dossier d'évaluation préalable (juillet 2011). L'Université a fourni par la suite un document établi spécifiquement sur la façon dont le projet PPP1 permet de contribuer aux objectifs de l'établissement.

Lorsque les experts ont souhaité disposer de compléments, l'Université a montré une grande disponibilité et efficacité pour fournir tous les éléments demandés, y compris quand leur élaboration demandait un traitement spécifique de données.

**Options et variantes examinées :** une seule option est présentée : l'inclusion ou non dans le contrat de partenariat de l'aménagement intérieur de l'actuelle bibliothèque universitaire des Lettres.

Les options et variantes envisagés et écartés ne sont pas décrites.

**Dimensionnement proposé :** des précisions sur le nombre d'étudiants et les surfaces actuelles et futures. Mais aucune argumentation sur les surfaces souhaitables par étudiant ou par enseignant-chercheur.

**Indicateurs socio-économiques :** Aucune tentative de bilan socio-économique. Les coûts sont cependant chiffrés.

**Indicateurs de performance :** oui par un travail original d'explicitation de la cohérence du projet avec les objectifs et indicateurs du contrat pluriannuel d'établissement conclu en 2012.

**Mode de réalisation envisagé :** PPP (choix imposé au départ pour les projets de l'opération campus).

**Cartographie des risques :** réalisée selon la méthodologie préconisée par la MAPPP.

### **Rappel des guides méthodologiques de référence**

Aucun guide méthodologique du MESR n'est cité. Le dossier d'expertise devait cependant probablement répondre à un format pré-défini par le Ministère pour sélectionner les projets de l'opération campus.

Le dossier d'évaluation préalable défini par la MAPPP (arrêté du 2 mars 2009) et sa méthodologie d'analyse des risques.

## 2. Contre-expertise réalisée

### Procédure

Le CGI a préalablement vérifié les *curriculum vitae* et déclarations d'intérêt des 2 experts sollicités en accord avec Aix Marseille Université. L'équipe d'experts validée par le CGI était constituée de M. Michel SCIALOM (finances et mode de réalisation) et Mike SISSUNG (économiste de la construction).

Le CGI leur a transmis le dossier constitué par le Ministère le 17 janvier 2014. Une réunion de lancement (20 janvier) a permis de préciser la nature et les objectifs du travail attendu, la forme du rapport et le calendrier. Dès cette réunion, il est apparu que les pièces fournies étaient insuffisantes, et une liste de questions et documents complémentaires a été préparée et transmise à l'Université lors de la réunion d'étape du 24 janvier. Tous les compléments demandés (y compris les tableurs) ont été transmis au CGI les 27 et 31 janvier puis 3 et 13 février. Ils ont été immédiatement mis à disposition des experts. Une autre réunion d'étape s'est tenue le 20 février. Enfin, le rapport de contre-expertise a été remis dans sa version définitive le 28 février 2014, et ses auteurs l'ont présenté eux-mêmes à M. Christophe BIENVENU, Directeur du programme concerné.

### Synthèse du rapport

Après une appréciation détaillée de la manière dont le projet a été mené et des recommandations méthodologiques à portée plus générale, trop longues pour être rapportées ici, mais qui méritent lecture, le rapport se conclut ainsi :

« Au terme de leur contre-expertise, les rapporteurs ont identifié quatre points de vigilance :

- la complexité de la répartition des tâches d'entretien-maintenance et du GER entre l'Université et le futur titulaire du CP, qui risque d'alimenter des contentieux lorsqu'il s'agira de vérifier la réalisation des objectifs de performance. Ce facteur de contentieux devra, si possible, être corrigé par avenant après la signature du CP en s'inspirant des observations reprises en annexe 2 ;
- la sous-évaluation manifeste des postes de maintenance de niveau 1 à 3, qui devrait apparaître lors de l'analyse des offres finales. Si tel n'était pas le cas, on pourrait en déduire que la maintenance se fera au rabais, ce qui n'est pas la bonne façon d'entrer dans un contrat global à long terme (des incidences sont également à attendre en matière de GER). Si la redevance relative à ces postes était nettement supérieure à celle calculé dans l'EP, cet écart servirait de révélateur à deux types de problème : le premier est un problème de crédibilité de l'EP dont les conclusions ont conduit l'Université à s'engager dans un CP (on a vu toutefois que ce choix avait été fait bien en amont) ; le second, et peut-être le plus délicat, est un problème de soutenabilité budgétaire. Si les loyers du PPP du Quartier des facultés s'avéraient trop importants par rapport aux prévisions initiales, tout le reste de l'opération Campus sur Aix serait mis en péril puisque les produits de la dotation Campus sont fixés *ne varietur* ;
- une prise en considération peut-être insuffisante des changements législatifs. En effet il n'a pas été tenu compte des évolutions réglementaires fortes (cf. loi du 7 décembre 2010 dite loi NOME sur la dérégulation de la vente d'énergie électrique) qui vont avoir un impact très important sur les matériels à mettre en œuvre pour les installations électriques ; les installations prévues au CP risquent d'être obsolètes avant même leur réception ;
- enfin, il convient de mentionner une difficulté spécifique tenant aux polices d'abonnement en vigueur jusqu'en 2023 pour la fourniture d'énergie thermique ; ces polices risquent d'entraver la réalisation des économies d'énergie recherchées.

**Malgré les insuffisances méthodologiques relevées, l'avis des rapporteurs sur le projet de PPP1 de l'Université d'Aix-Marseille est favorable, sous les réserves exprimées ci-dessus, compte tenu des caractéristiques du projet (la réhabilitation de bâtiments universitaires), du mode de passation retenu (le dialogue compétitif), de la qualité des études antérieures et des exigences du service public dont l'Université est chargée qui imposent que celui-ci ne soit pas interrompu pendant les travaux. »**

## Avis du directeur de programme

Le projet de rénovation-réhabilitation de bâtiments universitaires d'Aix en Provence, baptisé PPP1 a été instruit comme tout projet sélectionné dans le cadre de l'opération campus à réaliser en PPP. Aucune analyse coûts-bénéfices n'avait été entreprise spontanément. Au vu de l'urgence à réaliser un rapport de contre-expertise et un avis du CGI avant la tenue du Conseil d'administration de l'Université qui doit approuver le projet le 18 mars 2014, il a été accepté que la contre-expertise se réalise sur la base des pièces qui avaient été rassemblées lors de l'instruction de ce projet. Afin de respecter l'objet de la contre-expertise (analyser les hypothèses et méthodes d'évaluation du projet en amont de la procédure de passation des contrats), les experts ont pu disposer des dossiers de demande d'offre finale, mais pas des contrats en cours de signature.

Le dossier fourni par le ministère de l'enseignement supérieur et la recherche puis par Aix Marseille Université qui l'a ensuite largement complété, ne répondait que très partiellement au cahier des charges du dossier d'évaluation socio-économique tel que décrit à l'article 2. III du décret 3013-1211. Dans l'attente que le Ministère décline les modalités d'application du décret à son secteur, le dossier constitué de pièces de 2011 a été accepté. Au titre de la période transitoire, le CGI informe l'équipe d'experts indépendants désignée qu'elle devra interpréter avec souplesse les exigences sur le contenu du dossier, sans céder sur la rigueur de l'analyse des éléments apportés, des hypothèses faites et de la pertinence des méthodes et outils mobilisés.

La contre-expertise a disposé des premiers éléments du dossier le 20 janvier 2014 et malgré une durée courte de contre-expertise, est allé au-delà de ce qui était attendu. En effet, le rapport de contre-expertise rendu valide et actualise les hypothèses du dossier d'évaluation socio-économique, s'assure de la pertinence des méthodes utilisées et évalue les résultats qui en découlent. En outre, il présente de fortes recommandations méthodologiques, d'une part sur ce qu'aurait pu être une étude socio-économique (l'Université aurait également pu mobiliser ses propres enseignants-chercheurs pour débroussailler la question), mais surtout sur les méthodes de l'évaluation préalable réalisée pour la MAPPP. Le présent avis a été rendu disponible dans un délai extrêmement réduit après la remise du rapport de contre-expertise.

Les experts considèrent avoir rendu un avis éclairé et impartial sur la base de l'information qui leur a été fournie. Pour sa part, le CGI considère qu'au vu de la qualité des experts et de leur implication réelle dans la contre-expertise du dossier, le rapport remis constitue une base valable pour éclairer les futures décisions.

Les principales **forces** du projet sont les suivantes :

- la nécessité de mener une réhabilitation-rénovation des bâtiments universitaires d'Aix, avec une forte contrainte de continuité de services,
- un pilotage maîtrisé du projet.

Les principales **faiblesses** du projet décrit en 2011 sont les suivantes :

- un périmètre du projet de PPP discutable (agrégation de sous-opérations indépendantes répondant à une proximité géographique),
- une répartition des tâches d'entretien / maintenance / gros entretien et renouvellement qui préserve des emplois de l'Université mais ne permet pas de recueillir tous les bénéfices attendus d'un contrat de partenariat en termes d'optimisation du coût des travaux et des coûts d'exploitation ;
- une sous-évaluation des coûts de maintenance.

Au total, et en ligne avec les recommandations du rapport de contre-expertise, je propose un avis du CGI favorable sous réserves. En se bornant aux marges de manœuvre subsistantes, l'attention de l'Université est attirée vers les points de vigilance suivants :

- vérifier le coût du désengagement des polices d'abonnement en vigueur pour la fourniture d'énergie thermique ;
- sécuriser dans le contrat ou un avenant :
  - la répartition des tâches d'entretien / maintenance / gros entretien et renouvellement,
  - la prise en compte des effets de la loi NOME dont les effets ne pouvaient être anticipés en 2011 ;
- se doter de la capacité à évaluer l'exécution des prestations en matière d'entretien et de maintenance ;
- hiérarchiser les projets d'investissement d'Aix Marseille Université sur ses différents sites pour déterminer les besoins prioritaires dans un contexte de financements limités.

Par ailleurs, le CGI recommande que les questions méthodologiques soulevées dans le rapport de contre-expertise (analyser les acteurs concernés par le projet et leur bilan socio-économique, auditer le modèle MAPPP de valorisation des risques et le paramétrage des lois de risque...) soient reprises, par exemple au sein d'un comité d'experts qui pourrait être placé sous l'autorité du Commissariat Général à la Stratégie et à la Prospective (CGSP) ou sous un pilotage commun CGI/CGSP. Dans ce dernier cas, il pourrait servir de lieu d'échange et de retour d'expérience sur les différentes contre-expertises réalisées.



Sylviane GASTALDO