



COMMISSARIAT GENERAL A L'INVESTISSEMENT

DOSSIER INSTRUIT PAR LA DIRECTRICE DE PROGRAMME
EVALUATION DES INVESTISSEMENTS PUBLICS, Sylviane GASTALDO

Paris, le 26 septembre 2014
Avis 2014-n°19

<u>AVIS DU CGI</u>	
Projet d'implantation d'AgroParisTech et de laboratoires de l'INRA sur le Plateau de Saclay	
Etablissement public demandeur	AgroParisTech
Ministères concernés	Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt Ministère de l'Education nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche Ministère de l'Environnement, du Développement durable et de l'Energie
Date de réception du dossier	5 août 2014
Date du rapport de contre-expertise	26 septembre 2014
<u>PROCEDURE : CONTRE-EXPERTISE DU DOSSIER D'EVALUATION SOCIO-ECONOMIQUE</u>	
<u>INDICATEURS SOCIO-ECONOMIQUES</u>	
Coût global actualisé dont financement public au sens du décret 2013-1211	279,7 M€ Apportés par Cessions : 130,7 M€ CPER : 10,6 M€ INRA : 20 M€ Plan campus : 3,83 M€/an
VAN (valeur actualisée nette) sans risque et avec risque	Non disponible Non disponible
Dimensionnement	46 374 m ² SU dont 25 481 m ² dédiés à la recherche 2 000 étudiants 1 000 chercheurs et enseignants-chercheurs
Mode de réalisation	Partenariat public-public
Date de mise en service	Rentrée universitaire 2019

P.J. :
- rapport de contre-expertise du 26 septembre 2014

1. Présentation du projet

AgroParisTech, institut des sciences et industries du vivant et de l'environnement, est né en 2006 du regroupement de trois écoles¹. L'établissement, qui compte près de 1 800 étudiants (en cursus ingénieurs, masters et doctorats) et près de 200 enseignants-chercheurs, est déployé sur quatre sites en Ile-de-France, deux à Paris *intra muros* (Claude Bernard, Maine), un à Grignon et un à Massy. Cette dispersion génère des difficultés au quotidien et des coûts supplémentaires pour l'Etablissement, les étudiants et les personnels. Aussi AgroParisTech poursuit l'objectif de localiser son siège sur un site unique lui permettant de regrouper l'ensemble des étudiants et des formations. Son transfert associé à celui de plusieurs laboratoires de l'Institut national de recherche agronomique (INRA) sur le plateau de Saclay a été décidé en mai 2008. La rentrée des étudiants dans les nouveaux locaux est prévue en septembre 2019.

Le regroupement d'AgroParisTech et de certains laboratoires de l'INRA sur le campus de Saclay nécessite la construction d'un ensemble immobilier commun. Le terrain retenu, d'une superficie de 4,2 hectares, est situé à l'ouest de l'Ecole polytechnique. Sur ce quartier sont également implantés ou prévus le groupe Danone, EDF, Mines Télécom, Thalès...

Cet ensemble immobilier représente 46 374 m² de surface utile dont 25 481 m² dédiés à la recherche. Malgré une augmentation prévue des utilisateurs², les surfaces envisagées sont en retrait par rapport aux surfaces des 4 sites dispersés.

L'INRA devrait rassembler sur le site de Saclay 350 à 400 personnels de recherche appartenant à des équipes déjà hébergées par AgroParisTech.

Le site regroupera les personnels et étudiants des quatre implantations d'AgroParisTech en Ile-de-France, à l'exception des locaux de la ferme expérimentale située à Grignon qui sera maintenue sur place.

Pour AgroParisTech le transfert constitue une réponse à plusieurs difficultés actuelles. Il permettra notamment d'améliorer la vie étudiante. Actuellement les étudiants sont dispersés. Les élèves ingénieurs de première année étudient sur Grignon, ceux qui sont en deuxième ou troisième année sont à Paris, Massy ou Nancy.

Sur Saclay, AgroParisTech sera dans des locaux neufs alors que son parc immobilier actuel nécessiterait des mises aux normes et des rénovations lourdes et coûteuses. Inversement, AgroParisTech et l'INRA portent un domaine important pour un campus scientifique d'ambition internationale.

Les produits de cession des locaux libérés par AgroParisTech, estimés à 131 M€, devraient financer une partie de l'investissement, dont le coût global actualisé s'élève à 280 M€ HT. Le projet sera réalisé dans le cadre d'un partenariat public/public associant AgroParisTech et l'INRA à la CDC.

¹ Institut national agronomique Paris Grignon, Ecole nationale supérieure des industries agricoles et alimentaires Ecole nationale du génie rural, des eaux et forêts.

² A terme ces bâtiments sont destinés à accueillir environ 3 500 personnes, dont 2 000 étudiants et 1 000 chercheurs et enseignants-chercheurs.

Dossier d'évaluation socio-économique transmis. Les compléments demandés par les experts ont été fournis rapidement lorsqu'ils étaient disponibles.

Options et variantes examinées : le scénario de maintien dans les locaux actuellement dispersés d'AgroParisTech ne serait pas gratuit : l'état dégradé des locaux obligerait inéluctablement à des dépenses importantes d'entretien – maintenance – mise aux normes estimées à 63 M€. Le projet proposé permet une réduction des surfaces et un regroupement qui autorise des mutualisations et une rationalisation des fonctions support.

Lorsque le projet de Saclay a émergé, la relocalisation sur le Plateau de Saclay est apparue comme la seule pertinente pour réorganiser une proximité entre la formation et la recherche, voire l'entreprise et ouvrir l'Établissement à une gamme de partenariats plus étendue.

Dimensionnement proposé et calendrier : oui

Indicateurs socio-économiques : Les éléments présentés sont relatifs aux coûts seulement. Les coûts de construction, les coûts d'entretien et de maintenance ainsi que les coûts de financement sont évalués.

Indicateurs de performance : les documents stratégiques d'AgroParisTech et les partenariats de l'établissement ont pleinement intégré le projet d'implantation sur Saclay qui est devenue une condition indispensable de développement des formations, des liens entre formation, recherche et innovation de l'établissement. Le contrat d'objectifs et de performance 2013-2017 a intégré l'objectif « Réussir le projet immobilier sur le campus de Saclay ».

Cartographie des risques : oui.

Mode de réalisation : partenariat public-public. Le recours à ce type de montage est apparu comme la seule solution permettant de différer les paiements, face à une incapacité du programme budgétaire concerné à mobiliser les budgets d'investissement nécessaires sur une période courte si la réalisation se faisait en maîtrise d'ouvrage publique.

Rappel des guides méthodologiques de référence : inexistants au Ministère chargé de l'agriculture.

Ne disposant pas de la capacité d'études en propre, ce qui est tout à fait normal pour un établissement public de cette taille faisant face à un projet historique, AgroParisTech a instruit le dossier en se faisant aider de conseils sans exiger de devenir propriétaire des études réalisées (maquette financière par exemple).

2. Contre-expertise réalisée

Procédure

Le CGI a préalablement vérifié les *curriculum vitae* et déclarations d'intérêt des 2 experts sollicités. L'équipe d'experts validée par le CGI était constituée de Mme Maryelle GIRARDEY-MAILLARD (inspectrice générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche pour les aspects enseignement supérieur et recherche) et M. Patrice MOURA (mission de contrôle économique et financier des transports du CGEFI, pour les aspects économiques et financiers)

La période estivale ne facilitant pas la recherche d'experts, le CGI a transmis le dossier constitué par AgroParisTech au fur et à mesure de leur recrutement (6 et 25 août). Une réunion de lancement (28 août) a permis de préciser la nature et les objectifs du travail attendu, la forme du rapport et le calendrier de la contre-expertise. Après demande de compléments de dossier, ceux-ci sont parvenus les 3, 5, 10, 18 et 20 septembre. Entretemps, une audition d'AgroParisTech et de l'INRA s'est tenue le 18 septembre 2014. Enfin, le rapport de contre-expertise a été remis dans sa version définitive le 26 septembre 2014.

Synthèse du rapport

« Le rapport de la mission de contre-expertise intervient à un stade où la décision d'engager le projet peut être considérée comme irréversible, le projet étant entré dans une phase opérationnelle avec la création (fin juin 2014) de la société de réalisation Campus Agro SAS et le lancement imminent (mi-octobre 2014) de l'avis d'appel public à concurrence (AAPC) destiné à désigner l'attributaire du marché de conception-réalisation-entretien-maintenance (CREM). Cet état d'avancement résulte de la validation, fin mars 2014, par le comité de pilotage du projet de ses composantes structurantes et de son plan de financement prévisionnel³.

Les rapporteurs se sont donc attachés à porter une appréciation sur les choix qui ont été faits, les principaux risques qui pèsent sur le projet et les bénéfices attendus en soulignant certains points sur lesquels les établissements concernés doivent rester vigilants.

La mission de contre-expertise considère, au vu des partenariats déjà noués par AgroParisTech et l'INRA que le regroupement d'AgroParisTech et certains laboratoires de l'INRA dans des bâtiments à construire sur le plateau de Saclay, à proximité de l'École polytechnique, s'inscrit bien dans la logique de la stratégie partenariale des deux établissements. Cette implantation devrait en outre permettre à ces établissements de s'insérer dans la dynamique créée par le regroupement sur le site d'universités, de grandes écoles, d'organismes de recherche et d'entreprises. De cette concentration d'activités est, en effet, attendu un effet « cluster » favorisant la formation, la recherche, l'innovation et le transfert de technologie qui sont autant d'atouts pour notre économie et le rayonnement international de notre pays.

S'agissant de la dimension académique et scientifique du projet, la mission de contre-expertise a pu constater que les efforts entrepris par AgroParisTech s'inscrivent dans la stratégie de structuration et de mise en cohérence de l'offre de formation poursuivie par la Communauté d'universités et d'établissements (COMUE) Université Paris Saclay qui portera l'accréditation des formations. AgroParisTech prendra donc sa part au succès de la COMUE, ce dernier dépendant beaucoup de l'implication effective de chaque partenaire.

Quant à la dimension immobilière du projet, la mission de contre-expertise estime que les estimations de surfaces semblent réalistes et cohérentes avec le projet et que le coût de ce dernier est raisonnablement estimé dans son ensemble. Sauf difficulté particulière, qui conduirait à décaler de manière importante l'obtention du permis de construire, la date prévue de mise à disposition des ouvrages devrait être tenue et rendre possible la rentrée universitaire 2019.

³ Montage en partenariat public-public, contenu du programme de construction, frais de maintenance, apports et endettements, loyers d'AgroParisTech et de l'INRA, complément consommable au titre du PIA, complément du Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt).

Le plan de financement prévisionnel suscite les recommandations suivantes des rapporteurs :

- si le montage « innovant » envisagé, qui est un partenariat public-public sans financement privé, n'appelle pas de remarques particulières quant à son principe, en revanche son succès réside dans la capacité de la société de réalisation Campus Agro SAS à assurer le mieux possible la maîtrise d'ouvrage. Pour ce faire, cette société devra être dotée des moyens et de l'autonomie lui permettant d'assumer pleinement ses responsabilités, notamment en période d'exécution du projet, ceci afin qu'elle soit en capacité de maîtriser les risques potentiels de dérives en termes de coûts, de calendrier et de respect des performances, même si la globalisation du contrat CREM et ses caractéristiques devrait limiter ses risques ;
- le financement du projet (247 M€) est assuré pour plus de la moitié par les produits de cessions (131 M€) des quatre sites actuellement occupés [...]. Si le risque que ces cessions ne soient pas réalisées ou que leurs produits soient inférieurs aux montants attendus semble ne pas devoir peser sur l'Etablissement, l'Etat s'étant engagé à lui verser les sommes prévues aux dates prévues, ce risque n'en reste pas moins préoccupant en ce qu'il conduirait l'Etat à devoir contribuer au-delà du montant prévu de sa participation [...]. Quant à la contribution annuelle d'AgroParisTech au financement [...], elle suppose le maintien du versement par le Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt à l'Etablissement de l'ensemble des dotations du programme 142. Si ce plan d'économies est ambitieux, mais réaliste, sa réussite dépend pour l'essentiel de la concrétisation des gains sur la masse salariale qui est difficile à organiser.

Plusieurs risques extérieurs au projet pèsent sur cette opération qui est indissociable de l'aménagement global du plateau de Saclay.

Les déplacements des étudiants, enseignants-chercheurs et personnels vont être très difficiles entre septembre 2019, date de la rentrée universitaire, et 2024, date annoncée de la desserte du plateau de Saclay par les lignes 14 et 18 du Grand Paris express. Durant cette période de transition la desserte du site d'AgroParisTech nécessitera la mise en place de navettes d'autobus.

A ces difficultés de transport s'ajouteront des problèmes de logement sur le site qui contribueront à réduire davantage l'attractivité du campus. Le besoin en chambres universitaires d'AgroParisTech pourrait ne pas être entièrement satisfait, ce qui accentuera la pénurie de logements jusqu'à ce que soient réalisés les programmes immobiliers prévus dont la construction devrait d'ailleurs s'étaler dans le temps.

Le projet de campus et d'Université Paris Saclay repose sur un objectif de mutualisations et de partenariats renforcés entre les différents acteurs présents sur le site. Il importe que le fonctionnement du campus au quotidien soit conforme à cet objectif. L'utilisation des bâtiments mutualisés ou ouverts aux entreprises (locaux d'enseignement, *learning center*, halle technologique...) devra faire l'objet d'une attention particulière. Plus généralement la synergie attendue ne pourra être effective que si les différents partenaires visent le même objectif et ne sont pas guidés par la satisfaction de leurs propres intérêts.

AgroParisTech n'a pas procédé à une étude socio-économique proprement dite [...], faute de méthodologie à mettre concrètement en œuvre dans les secteurs autres que le transport. Toutefois, l'Etablissement a effectué des estimations quant aux coûts des travaux qu'il aurait dû réaliser sur ses quatre sites s'il ne se transférait pas sur le plateau de Saclay, et des économies qu'il estime pouvoir réaliser suite à ce transfert grâce à une organisation plus rationnelle et le report de responsabilités sur la société de réalisation Campus Agro SAS. Il ressort de ces chiffres, dont la mission de contre-expertise prend acte, que le projet ne présentera un intérêt pour la collectivité, compte tenu des difficultés de transport et de logement, que si les résultats acquis en termes d'enseignement, de recherche et d'innovation étaient significativement amplifiés par l'effet de synergie attendu par le regroupement d'établissements sur le plateau de Saclay.

Considérant ce qui précède, la mission de contre-expertise émet un avis favorable avec réserves au projet d'implantation d'AgroParisTech et de l'INRA sur le plateau de Saclay. »

3. Avis du CGI

Le dossier d'évaluation socio-économique du projet d'implantation d'AgroParisTech et de laboratoires de l'INRA sur le Plateau de Saclay a été constitué en août 2014. Le dossier fourni initialement a été complété au fur et à mesure des demandes des experts. Pour finir, le dossier enregistré est très complet, même s'il ne comporte pas d'évaluation socio-économique proprement dite, ce qui n'est acceptable qu'au titre des mesures transitoires.

Les experts n'ont pu travailler ensemble sur ce dossier complexe et déjà très avancé que pendant 4 semaines. Puis l'avis du CGI a été rendu dans un délai réduit, alors que les textes auraient permis que ces deux phases durent respectivement 4 et 1 mois. Ces efforts ont permis de respecter le calendrier souhaité par AgroParisTech pour le lancement de l'avis d'appel public à concurrence (AAPC) de l'opération.

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 dans la contre-expertise du dossier, le rapport remis constitue une base valable pour éclairer les décisions à prendre.

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

- le pari de la participation à la dynamique du Plateau de Saclay, et le rapprochement géographique de partenaires naturels ;
- une évaluation étayée et raisonnable des effectifs, surfaces et coûts du projet ainsi que des économies de fonctionnement à attendre du rapprochement géographique ;
- le partage et la complémentarité des objectifs d'AgroParisTech et de l'INRA ;
- un pilotage maîtrisé du projet.

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

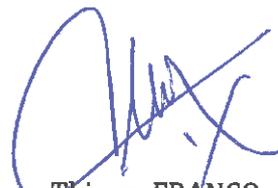
- l'innovation du montage juridique et financier retenu, pour lequel le ministère de tutelle principal n'a aucune expérience ;
- une réussite de la rentrée en 2019 dont de nombreuses composantes (transports, logements, installations sportives) ne sont pas du ressort de l'Etablissement.

Au total, l'avis du CGI est **favorable sous réserves**.

Le CGI préconise, en ligne avec les recommandations du rapport de contre-expertise, de :

- doter la société de réalisation des moyens et de l'autonomie lui permettant d'assurer pleinement ses responsabilités, notamment en période d'exécution du projet. C'est nécessaire pour maîtriser les risques potentiels de dérives en termes de coûts, de calendrier et de respect des performances ;
- boucler définitivement le plan de financement, qui repose sur un complément de dotation de 28,7 M€ de la société de réalisation et sur le maintien du versement du Ministère chargé de l'Agriculture afin que les économies de fonctionnement réalisées viennent contribuer au remboursement du projet ;
- poursuivre la préparation en termes de mobilité des agents et la construction des partenariats de formation et de recherche.

Pour sa part, l'attention de l'Etat est attirée vers la nécessité de ne pas compromettre l'implantation d'AgroParisTech et de laboratoires de l'INRA sur le Plateau de Saclay par des retards dans la mise en place d'équipements ou d'infrastructures. Les effets d'une rentrée ratée sont de nature à nuire gravement à la réputation de l'Ecole.



Thierry FRANCO