



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREMIER MINISTRE

COMMISSARIAT GENERAL A L'INVESTISSEMENT

DOSSIER INSTRUIT PAR LA CHARGÉE DE MISSION DU PROGRAMME
ÉVALUATION DES INVESTISSEMENTS PUBLICS

Paris, le 28 janvier 2015

Avis 2014-n°23

| <u>AVIS DU CGI</u> | |
|---|--|
| Projet de réhabilitation des quartiers scientifiques LyonTech – La Doua en contrat CREM | |
| Ministère demandeur | Ministère de l'enseignement Supérieur et de la Recherche |
| Autres ministères concernés | - |
| Date de réception du dossier | 4 novembre 2014 |
| Date du rapport de contre-expertise | 26 janvier 2015 |
| <u>PROCEDURE : CONTRE-EXPERTISE DU DOSSIER D'ÉVALUATION SOCIO-ECONOMIQUE</u> | |
| <u>INDICATEURS SOCIO-ECONOMIQUES</u> | |
| Budget prévu pour le programme de LyonTech-La Doua dont CREM soumis à contre-expertise | 224 M€ TDC TTC 182 M€ TDC TTC |
| Coût des travaux du programme dont CREM soumis à contre-expertise | 125 M€ HT 102 M€ HT |
| Coûts annexes du programme (maîtrise d'œuvre, études techniques, assurance et garantie, déménagements...) | 26 M€ |
| Coûts GER | 50 M€ environ |
| Principaux bénéfices estimés | Mise aux normes énergétique, d'accessibilité, de sécurité Regroupement des équipes/équipements |
| VAN (valeur actuelle nette) sans risque | Non disponible |
| VAN avec prime de risque | Non disponible |
| Dimensionnement du contrat CREM avec toutes les tranches conditionnelles | 135 500 m ² SHON |
| Financement envisagé pour le programme LyonTech-LaDoua sur la période 2013-2045 dont intérêts de la dotation Campus dont crédits ANR | 478 M€ 439 M€ (15 M€/an) 35 M€ |
| Besoin de financement complémentaire pour le CREM | 146 M€ |
| Éléments de calendrier | Attribution CREM : nov 2015 Etudes : 2016 Travaux : août 2016-août 2020 Maintenance-exploit : 2020-30 |
| Projet déclaré à l'inventaire 2014 | oui |

P.J. :

- rapport de contre-expertise du 26 janvier 2015

1. Présentation de l'opération de réhabilitation des quartiers scientifiques Lyon-Tech – La Doua

Contexte et opportunité

L'opération de réhabilitation des Quartiers Scientifiques du site LyonTech – La Doua fait partie du projet Lyon Cité Campus retenu par le MENESR dans le cadre du « Plan Campus ».

Le projet Lyon Cité Campus vise à :

- répondre à une urgence bâtementaire de réhabilitation d'ensembles immobiliers dégradés et de moins en moins adaptés ;
- faire du site un ensemble universitaire doté d'une visibilité et d'une attractivité de rang mondial. A terme, le site pourra avoir l'ambition de devenir un campus type MIT ;
- ouvrir le site sur l'extérieur autour d'un concept de « campus dans la ville ».

La réhabilitation des quartiers scientifiques du site de LyonTech – La Doua est une déclinaison directe de ces objectifs stratégiques et le CREM « Réhabilitation des quartiers scientifiques » en constitue un élément essentiel.

Les établissements concernés par le CREM sont :

- Lyon 1 : cinquième université de France avec 39 000 étudiants, 2 630 enseignants-chercheurs et enseignants, et plus de 1 700 personnels. L'établissement exerce essentiellement dans le domaine des sciences de la santé, des sciences et technologies et des sciences du sport. Le site de LyonTech – la Doua représente la part la plus importante de sciences de Lyon1 ;
- L'INSA : une des plus Grandes Ecoles d'ingénieurs françaises avec 5 700 étudiants, 650 enseignants, enseignants-chercheurs et chercheurs, et 620 personnels. Son champ d'activité couvre de nombreux domaines scientifiques. Elle comporte 21 laboratoires de recherche et avait, en 2012, un chiffre d'affaires en R&D de 25 M€.

Les unités de recherche de ces établissements concernées par le CREM représentent environ 38 % des personnels permanents de ces deux établissements.

Le projet « CREM – réhabilitation des quartiers scientifiques LyonTech – La Doua » Le projet concerne 22 bâtiments représentant un total d'environ 135 500 m² SHON. Il a pour objectif de :

- mettre en sécurité les bâtiments du périmètre ;
- améliorer les performances énergétiques des bâtiments et le confort des occupants ;
- mettre aux normes d'accessibilité pour tous les types d'handicap ;
- regrouper les équipes scientifiques et les équipements autour d'axes structurants avec une forte intégration de la formation et de la recherche.

L'Université de Lyon a opté pour une réalisation en contrat Conception Réalisation Entretien Maintenance (CREM) d'une durée de 10 ans d'exploitation pour chaque ouvrage. Au-delà des objectifs précités, le contrat comprend donc aussi un programme de maintenance et d'entretien pour assurer la maintenance de l'ensemble des installations et équipements du lot, le Gros Entretien Renouvellement des équipements et des prestations de service.

La maîtrise d'ouvrage du projet CREM est assurée par l'Université de Lyon, COMUE rassemblant l'ensemble des établissements du site. Elle s'appuie sur une équipe dédiée « Projet LyonTech-La Doua » hautement qualifiée.

Dossier d'évaluation socio-économique transmis

Options et variantes examinées :

En dehors de la discussion sur le montage juridique du contrat (PPP, « montage innovant » basé sur la création d'une Société De Réalisation, MOP, CREM) et sur le régime de TVA les plus favorables, le dossier n'étudie pas d'autres variantes (ni sur le mode de financement, ni sur les options de localisation/agencement des bâtiments).

En particulier, une discussion explicite sur les alternatives suivantes aurait été utile : reconstruction à neuf / réhabilitation complète / scénario retenu : mise en sécurité sans atteindre pour autant une mise en conformité

Dimensionnement proposé :

Le nombre d'usagers futurs des nouveaux locaux ainsi que les surfaces occupées sont cernés en ce qui concerne les agents permanents et non permanents. En revanche, le nombre d'étudiants n'est pas comptabilisé.

Calendrier prévisionnel : fourni (la contre-expertise s'inscrit au stade du dialogue compétitif entre les groupements retenus suite à l'Avis d'Appel Public à la Concurrence de février 2014, ce qui est tardif)

Indicateurs socio-économiques pertinents :

Les éléments financiers auraient permis de calculer une somme actualisée des coûts, à défaut d'énumérer et valoriser les bénéfices du projet.

Aucune valorisation des bénéfices attendus du projet.

Aucune VAN calculée.

Indicateurs de performance : non, mais le projet décrit est cohérent avec le SPSI (schémas pluriannuels de stratégie immobilière) de décembre 2011.

Mode de réalisation envisagé : Contrat CREM

Cartographie des risques : Réalisée pour les risques de financement.

Rappel des guides méthodologiques de référence : Aucun.

2. Contre-expertise réalisée

La procédure

Le CGI a préalablement vérifié les *curriculum vitae* et déclarations d'intérêt des 2 experts sollicités pour leurs compétences dans le domaine de l'enseignement supérieur (Monsieur Thierry SIMON, IGAENR) et dans l'immobilier (Michel ZULBERTY, IGPEF), puis validé la composition de l'équipe pour ce dossier.

Le CGI a transmis le dossier aux experts le 4 novembre 2014. Des réunions d'étape ont été organisées ainsi que des auditions de l'université de Lyon (8 décembre 2014 et 7 janvier 2015), et une visite sur place le 20 janvier 2015. Le dossier initial a été complété les 28 octobre, 13 novembre, 15 et 18 décembre 2014 puis 7 et 8 janvier 2015. La remise du rapport s'est faite le vendredi 26 janvier 2015.

La synthèse du rapport est la suivante.

« Le présent exercice de contre-expertise socio-économique du projet s'inscrit à un stade très avancé du projet dans la mesure où ont déjà été lancés les AAPC, au terme desquels quatre groupements ont d'ores et déjà été retenus et que le dialogue compétitif a déjà commencé depuis plus de six mois.

Dans ces conditions notre avis ne peut plus porter sur l'opportunité de faire mais plutôt se limiter à pointer les éventuelles difficultés et facteurs de risques et à donner quelques recommandations qui nous paraissent utiles.

Tout d'abord il convient de souligner que le dossier proposé à notre examen nous est apparu très sérieux, solide et très complet.

Sa maturation a manifestement été longue ce qui a donné le temps aux responsables de réaliser des études préalables sérieuses, de solides diagnostics, de mettre en place une organisation de nature à permettre à l'université de Lyon de véritablement prendre en charge les problématiques immobilières et par là même, mettre l'université dans les meilleures conditions pour atteindre les objectifs ambitieux qu'elle s'est donné en terme d'enseignement et de recherche.

[...] Notre expertise ne porte que sur le programme CREM, lequel nous apparaît complètement incontournable sauf à décider de fermer les 22 bâtiments concernés, dans la mesure où indépendamment des conditions d'accessibilité aux personnes à mobilité réduite (PMR) ou des contraintes en matière énergétique, les conditions de la sécurité des occupants ne sont pas assurée en cas d'incendie.

La dynamique du CREM repose en fait sur quatre axes : l'amélioration des performances énergétiques ; la mise aux normes d'accessibilité aux PMR ; la mise en sécurité incendie ; le regroupement des équipes scientifiques autour d'axes structurants avec une forte intégration de la formation et de la recherche.

Pour permettre un ajustement du programme aux possibilités financières une stratégie en deux temps a été adoptée : découper l'opération en une tranche ferme et des tranches conditionnelles ; réduire les regroupements des équipes de recherche par rapport aux souhaits d'origine, car ce sont eux qui génèrent les coûts les plus importants du fait des déménagements, des relogements provisoires, des réaménagements intérieurs aux bâtiments voire des constructions neuves.

Si cette stratégie permet de stabiliser et de sécuriser le financement du projet, il n'en reste pas moins qu'elle contribue à limiter son intérêt stratégique sur le plan scientifique en réduisant le nombre d'équipes regroupées et donc de mutualisation des forces scientifiques. Il faudra donc que les établissements veillent à ce que cet inconvénient incontournable puisse être surmonté par une animation scientifique dynamique à partir de celles des équipes qui auront pu être rassemblées [...].

Par ailleurs, il faudra veiller à obtenir un accord du SDIS sur un nouveau calendrier concernant les bâtiments prévus initialement en tranches conditionnelles si elles n'ont pas pu être affermées.

La gouvernance administrative et technique du projet repose sur un dispositif à la fois complet, cohérent et professionnel qui offre un bon niveau de garanties, nécessaire à sa conduite. Ce dispositif est de nature à assurer une liaison permanente et opérationnelle entre le maître

d'ouvrage, les établissements et le rectorat. Il permettra de mettre en œuvre des procédures fluides, stabilisées et appuyées à la fois sur des expertises professionnelles à tous les niveaux et une implication forte des équipes techniques des établissements.

En outre, ce dispositif est de nature à initier des habitudes de travail communes entre les équipes techniques des établissements et celles de l'université de Lyon. Celles-ci ne peuvent que contribuer de façon efficace à l'effacement des barrières institutionnelles au profit de l'objectif fondamental de tout le projet plan campus de rassemblement des forces pour faire de l'université de Lyon une université de rang mondial. Le niveau administratif, stratégique, mais trop souvent négligé, est ici parfaitement pris en compte.

Le contrat CREM porte en réalité sur un périmètre de base assez restreint, tant en terme de surface que de prestations, en raison notamment du fait que les établissements disposent déjà de services techniques importants. Cependant, il présente a priori toutes les garanties de performance et de maintien à un bon niveau des prestations fournies. Il permet d'inscrire dans la durée le GER et la maintenance de l'ensemble, palliant ainsi l'un des handicaps majeur des opérations d'investissement en MOP dont la maintenance dans la durée à bon niveau est rarement assurée. Le périmètre des prestations confiées au prestataire ne comporte pas le chauffage (à l'exception du bâtiment Blaise Pascal et pour seulement 2 ans), les courants forts, l'éclairage et l'ECS. Ces prestations seront donc assurées par les établissements. Il comporte en revanche un accompagnement par un « commissionnement » pendant deux ans, qui devra permettre de paramétrer l'exploitation.

On doit relever par ailleurs, que si ces prestations offrent en matière environnementales un bon niveau de sécurité pour le maître d'ouvrage, la limitation du contrat à dix ans est, malgré tout, peu contraignante a priori pour le titulaire, dans la mesure où sur tout le gros œuvre, sauf malfaçon, il y a peu de risques que des défaillances majeures interviennent dans ce laps de temps. Dès lors, les conditions de remise en concurrence du contrat au bout de dix ans devront faire l'objet d'une attention particulière [...].

Sur le plan financier la situation des deux établissements n'inspire pas d'inquiétude majeure. Au demeurant, les modalités de financements décrites dans le dossier ne sont pas de nature à leur imposer des dépenses supplémentaires qui ne soient pas couvertes par les intérêts de la dotation non consommable. Leur capacité à conduire l'opération ne paraît donc pas, en l'état, devoir être mise en doute.

Sur la base des hypothèses retenues à ce stade, et notamment des taux d'emprunt très prudents à 5%, probablement très supérieurs à ce qui sera finalement constaté, le plan de financement paraît solide, comme le confirme l'étude de soutenabilité globale (annexe 11 du dossier d'expertise) et il devrait permettre de dégager une trésorerie positive [...].

Nous constatons cependant une forte différence de taux entre la CDC et la BEI. [...] Il paraît indispensable à la mission, soit que les taux CDC s'alignent sur le taux BEI au cours de la négociation, soit que le protocole du 10 Octobre soit dénoncé et remplacé par un emprunt totalement confié à la BEI afin d'éviter une dépense inutile d'argent public.

La mission de contre-expertise relève, toutefois, que - comme dans la plupart des dossiers soumis à contre-expertise d'évaluation socio-économiques -, le dossier comporte une évaluation des coûts, mais ne comporte pas vraiment d'estimation valorisée des bénéfices de l'opération, ni d'approche objectivée de ceux-ci. [...]

Les travaux s'inscrivent sur un périmètre relativement limité, s'agissant d'une réhabilitation essentiellement limitée à l'enveloppe des bâtiments, à leur mise en sécurité et à leur accessibilité. Dans ces conditions, il va être difficile de résister aux pressions incitant le maître d'ouvrage à aller plus loin dans le volume des travaux. Il n'aura pas dans ce domaine le concours du partenaire comme dans le cas des Contrats de Partenariat. En revanche contrairement au cas des contrats de partenariat, même s'il devra rester ferme sur son programme de base, il lui sera possible d'accéder à d'inévitables demandes nécessaires ou pertinentes. On peut alors estimer que la provision pour aléas apparaît actuellement sous dimensionnée.

Les préoccupations de développement durable, d'accès aux personnes handicapées, de mise en sécurité incendie, de promotion des usages numériques, de même que de la vie étudiante paraissent avoir été correctement prises en compte au niveau du programme. »

3. Avis du CGI

Le dossier d'évaluation socio-économique soumis à la contre-expertise décrit un projet de réhabilitation du site de LyonTech – La Doua qui permettrait une mise aux normes partielle des bâtiments (performance énergétique, mise en sécurité, accessibilité) et de répondre aux ambitions internationales du projet Lyon Cité Campus.

Sans pouvoir le considérer comme un dossier d'évaluation socio-économique complet, ce qui ne serait pas réaliste à ce stade, le dossier est quasi conforme au cahier des charges d'un dossier tel que décrit par le décret 2013-1211.

La contre-expertise a regretté de recevoir ce dossier si tardivement dans le cycle d'instruction du projet et a pris connaissance avec intérêt des compléments de dossier successifs. Un des experts s'est également rendu sur le site à réhabiliter de Lyon-Tech-La Doua. Les experts ont disposé d'un délai confortable de douze semaines pour rendre leurs conclusions.

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 la décision.

Sur la base de ce rapport de contre-expertise, il ressort que les principales forces du projet de réhabilitation des quartiers scientifiques de Lyon Tech-la Doua sont les suivantes :

- une nécessité démontrée de mener une mise aux normes, a minima une mise en sécurité incendie des bâtiments,
- un projet conçu de manière flexible, ce qui permet de respecter le budget (modularité dans le déclenchement des tranches conditionnelles en fonction des crédits disponibles),
- un pilotage maîtrisé et une gouvernance globale du projet Lyon Cité Campus à la hauteur des ambitions du projet.

Les principales faiblesses du projet et de son évaluation sont les suivantes :

- un regroupement des équipes scientifiques de moindre ampleur que prévu,
- une rénovation incomplète du fait de la contrainte budgétaire.

Au total, en ligne avec les recommandations du rapport de contre-expertise, l'avis du CGI est favorable avec recommandations, à savoir :

- optimiser les modalités de financement via l'emprunt CDC/BEI et redéployer les éventuelles marges dégagées à la consolidation des tranches conditionnelles,
- être vigilant face aux pressions qui s'exerceront auprès du maître d'ouvrage pour redéfinir le périmètre des travaux,
- compenser le manque de regroupement physique des équipes par une animation scientifique dynamique.



Louis SCHWEITZER