

PREMIER MINISTRE  
SECRETARIAT GENERAL POUR L'INVESTISSEMENT

DOSSIER INSTRUIT PAR LUC BAUMSTARK  
ÉVALUATION DES INVESTISSEMENTS PUBLICS  
EMAIL : [CONTRE-EXPERTISE@PM.GOUV.FR](mailto:CONTRE-EXPERTISE@PM.GOUV.FR)

Paris, le 01 12 2020  
Avis 2020-n°85

<b><u>AVIS DU SGPI</u></b>	
<b><u>PROCEDURE : CONTRE-EXPERTISE DU DOSSIER D'ÉVALUATION SOCIO-ECONOMIQUE</u></b>	
DU PROJET DE CONSTRUCTION DE LA NOUVELLE CITE ADMINISTRATIVE DE LILLE	
Porteur de projet :	Préfecture du Nord
Ministère :	Ministère de l'intérieur
Date de réception du dossier	20 août 2020
Date du rapport de contre-expertise	01 décembre 2020
<b><u>SYNTHESE DE L'ÉVALUATION SOCIO-ECONOMIQUE SELON<sup>1</sup></u></b>	
<b>Coût total du projet examiné</b> (financement État selon le décret 2013-1211)	<b>149,5 M€ TDC<sup>2</sup></b> 149 M€
<b>VAN socio-économique</b> <b>VAN financière (25 ans)</b>	<b>n.d.</b> <b>- 174 M€</b>
<b>Principaux bénéfices envisagés (sans quantification et monétarisation)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gains énergétiques : 12,2 Gwhep/an</li> <li>- Rénovation urbaine</li> <li>- Rationalisation et optimisation du parc</li> <li>- Conditions de travail des personnels</li> <li>- Accueil des publics</li> </ul>
<b>Dimensionnement (Nouvelle cité)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Surface : 38 400 m<sup>2</sup> de surfaces de plancher</li> <li>- Poste de travail : 1 925</li> </ul>
<b>Calendrier</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Durée des travaux : 2 ans</li> <li>- Date de mise en service : Décembre 2023</li> </ul>
<b>Financement envisagé</b> - Programme 348	
<b>Projet déclaré à l'inventaire</b>	OUI

P.J. : rapport de contre-expertise daté du 01 12 2020

<sup>1</sup> D'après le dossier d'évaluation socio-économique

<sup>2</sup> Le projet

## **1. Présentation du projet**

### **Éléments de contexte**

Les cités administratives, qui représentent une part significative du parc immobilier occupé par les services de l'État et ses opérateurs et qui portent de nombreux enjeux pour l'État, en termes de conditions de travail des personnels, d'accueil du public ou de politique immobilière de l'État, font l'objet d'un grand plan de rénovation sur 5 ans, doté d'un milliard d'euros concernant près de 54 cités.

La plupart des bâtiments composant les cités ont été construits dans les années 1960-1970. Ils constituent un parc vieillissant qui exige des travaux d'entretien importants, en particulier dans le domaine de la rénovation thermique, et qui reste souvent peu fonctionnel, inadapté aux missions confiées aux personnels qui les occupent et difficile à adapter aux évolutions numériques. Ce plan de rénovation (programme 348) vise essentiellement à optimiser et rationaliser ce parc en améliorant sa performance énergétique. Il a vocation à financer des opérations de restructuration immobilière, des bâtiments nouveaux, que ce soit via des acquisitions ou des constructions, et des travaux lourds relevant du propriétaire, prioritairement quand ils contribuent à la rénovation thermique (cf. Plan Climat) et à combattre l'obsolescence de ces ensembles immobiliers. Ces projets et leurs différents scénarios ont été examinés par la Conférence nationale de l'immobilier public (CNIP) en vue de leur labellisation et pour prioriser ceux qui répondent aux objectifs de ce programme.

### **Le projet évalué**

La cité administrative de Lille constitue une des priorités du projet de schéma stratégique immobilier des services de l'État dans la région des Hauts de France. Le projet vise à optimiser et rationaliser le parc actuel (performances d'occupation, réduction du parc locatif, recherche d'une meilleure performance économique et énergétique...) ; synergie et cohérence avec les autres politiques immobilières promues par l'État (accessibilité, création des maisons de l'État, logement...) ; amélioration du cadre et des conditions de travail (développement de nouveaux modes de travail, mutualisation des espaces et équipements collectifs). Située à proximité des axes autoroutiers et à moins de 10 minutes à pied de deux stations de métro et de deux gares (TER et TGV), la cité administrative constitue un des grands pôles administratifs de l'État dans la ville.

Au regard des évolutions à la fois réglementaires et fonctionnelles des locaux à usage tertiaire, l'ensemble du site nécessite une profonde remise à niveau engendrant d'importants travaux, notamment pour réduire son empreinte énergétique. L'importance des travaux, qui seraient à réaliser en milieu occupé, pour un résultat en deçà des réglementations prévues en 2021, ainsi que la recherche de rationalisation de ses occupations, ont conduit l'État à retenir une relocalisation des services dans une nouvelle cité au sein de la zone d'aménagement dite « la Porte des Postes », zone dont la transformation est avancée dans le cadre d'une politique urbaine portée par la ville de Lille et qui elle-même bien desservie par les transports en commun. Ce projet, dont le coût est estimé à près de 150 M€, permettra de regrouper en un seul site, 15 services, soit près de 1 925 postes de travail actuellement répartis sur toute l'agglomération. Parallèlement, des études seront menées concernant la cité actuelle, dont le foncier, particulièrement bien situé au cœur de Lille, a fait l'objet de différentes marques d'intérêt.

La livraison de l'ensemble est prévue en décembre 2022. Le projet a été présenté lors de la Conférence Nationale de l'Immobilier Public (CNIP) qui s'est tenue le 11 janvier 2019.

La signature du Marché Global de Performance est envisagée en mars 2021.

## **2. Dossier d'évaluation socio-économique transmis**

Le dossier transmis au SGPI ne constitue pas une évaluation socio-économique.

**Options et variantes examinées :** Le dossier envisage la seule comparaison avec un scénario de réhabilitation du site actuel. Il ne comporte aucune indication sur des sites alternatifs.

### **Dimensionnement proposé :**

- Réduction des surfaces utiles brutes (SUB) occupées : environ 30 % soit 14 000 m<sup>2</sup> entre le statu quo et la construction neuve
- Construction : 38 400 m<sup>2</sup> surfaces de plancher pour 1 925 postes de travail, 1 895 agents
- Libération de 14 bâtiments, de 42 656 m<sup>2</sup> (SUB), dont la cité administrative actuelle
- Résiliation de baux de 6 bâtiments, de 13 787 m<sup>2</sup> (SUB)

**Calendrier :** Le dossier ne décrit pas précisément le calendrier d'implantation des différents services. Le marché global de performance doit aboutir au premier semestre 2021.

### **Indicateurs socio-économiques :**

Le dossier ne présente pas d'indicateurs socio-économiques. Le rapport de contre-expertise propose toute une série d'impacts qui auraient mérité d'être appréhendés, certains auraient pu même être monétarisés. C'est le cas du bénéfice engrangé du fait d'un bilan carbone favorable.

### **Indicateurs de performance :**

Le dossier présente le gain global estimé en matière de consommation énergétique. L'analyse environnementale se limite à une étude d'impact sur la biodiversité mais ne présente pas un bilan environnemental intégrant notamment la phase chantier.

### **Cartographie des risques :**

Aucune analyse des risques n'a été produite.

### **Mode de réalisation :**

MGP : le choix du mode de réalisation n'est pas justifié dans le dossier. La contre-expertise présente une analyse critique des critères de sélection retenus.

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

Le dossier qui a été remis n'est pas un dossier d'évaluation socio-économique. Il ne fait pas référence au guide méthodologique de l'évaluation (France Stratégie, Direction du Trésor, SGPI).

### **3. Contre-expertise réalisée**

#### **La procédure**

Le SGPI a nommé le 21 septembre 2020, pour mener cette contre-expertise, trois experts pour leurs compétences sur l'aménagement urbain, les transports, le management du changement dans les organisations publiques, l'économie et l'assistance à maîtrise d'ouvrage, après avoir préalablement vérifié leurs déclarations d'intérêt.

Le SGPI a reçu et transmis le dossier initial aux contre experts le 21 septembre, complété le 30 septembre 2020.

Une conférence téléphonique le 30 septembre 2020 a permis de lancer la contre-expertise, de préciser la nature et les objectifs du travail attendu, la forme du rapport et le calendrier des travaux, puis, ayant pris connaissance du dossier, de rassembler la liste des compléments d'information nécessaires pour la mener à bien. La préfecture des Hauts-de-France a transmis au SGPI ces compléments au dossier en deux temps, le 23 septembre, et le 16 novembre 2020. Ces éléments ont été immédiatement mis à disposition des contre-experts.

Des visioconférences de travail avec le SGPI les 13 octobre, 6 novembre et le 19 novembre, ont permis aux experts d'échanger leurs analyses, de préparer la rédaction de leur rapport, et de finaliser les principales recommandations.

Enfin, les conclusions du rapport de contre-expertise ont été présentées par les experts à la Secrétaire générale adjointe pour l'investissement, Madame Naomi Peres, le 1<sup>er</sup> décembre 2020. Le rapport de contre-expertise a été remis au SGPI dans sa version définitive le 3 décembre 2020.

#### **La synthèse du rapport, rédigée par les contre experts, est la suivante :**

*« Le projet de restructuration de la cité administrative de Lille consiste à regrouper sur un seul site plusieurs services aujourd'hui dispersés dans l'agglomération lilloise. Le projet vise à construire une nouvelle cité au sein de la zone d'aménagement dite « la Porte des Postes », bien desservie par les transports en commun.*

*Les contre experts ont l'intuition que le projet proposé est pertinent mais il manque dans le dossier les éléments qui pourraient le justifier.*

*Le choix retenu par le porteur de projet apparaît ambitieux (dans le programme et dans les discours) mais la faiblesse du dossier qui se limite aux aspects techniques et comptables et qui considère un périmètre trop restreint, n'aborde pas suffisamment les enjeux associés aux options retenues.*

*Le dossier présenté, même s'il donne bien tous les éléments techniques et financiers ne répond donc pas aux attendus d'une évaluation socio-économique. L'absence d'évaluation révèle un manque d'anticipation sur les enjeux de modernisation ainsi que les conséquences des effets liés au changement de lieu.*

*Le choix définitif du scénario n'est pas étayé, notamment sur :*

- *les éléments qui ont présidé au choix du site ;*
- *l'ambition sur l'architecture du projet.*

*La contre-expertise n'a pas pu aborder précisément les questions relatives :*

- *à la desserte de transport ;*
- *à la concertation entre les différents acteurs ;*
- *aux politiques urbaines autour du site principal (logements notamment) ;*
- *plus largement, aux stratégies des différents « délaissés », à savoir le choix entre une revente « brute » des biens, des cessions ciblées suite à appels à projets, concertés avec la Métropole, s'inscrivant dans la stratégie de redynamisation des quartiers, ou des appels à projet portés par l'Etat visant à conserver et valoriser son patrimoine avec si possible des recettes ;*
- *au calendrier de la procédure qui apparaît trop court ;*

- au volet environnemental du chantier qui devrait être renforcé (dans toutes ses dimensions).

Le coût du projet sera inévitablement plus important (et il convient dès lors d'anticiper des provisions) :

- coûts indispensables pour le fonctionnement des services qui seront hébergés ;
- coûts des politiques visant à minimiser les risques (conditions du succès du projet) ;
- coûts du risque incomplétude des études ;
- coûts associés aux risques fonciers et immobiliers : condition de cession et non cessions, acquisition du terrain.

Parmi les nombreuses recommandations on retiendra ici principalement les suivantes :

- la nécessité de réaliser une évaluation socio-économique qui peut être utile pour le pilotage du projet. Le temps passé à la mise au point des études est du temps gagné pour la réalisation ultérieure du projet. C'est par ailleurs de nature à fiabiliser l'atteinte des niveaux de qualité souhaité ;
- il aurait été préférable de lancer la consultation sur la base d'une Esquisse et d'un APS+, de façon à corriger les éventuelles erreurs de conception le plus tôt possible et à permettre aux groupements de s'engager financièrement sur des études plus abouties ;
- L'articulation entre le projet et la planification territoriale et de transport doit être explicitée. L'analyse environnementale mérite d'être élargie aux différents sites et scénarios étudiés ;
- Il faut que le maître d'ouvrage monte en compétence. Il pourra pour ce faire recourir à un ou des AMO (assistant à maître d'ouvrage). Il ne peut pour autant se défaire de ses responsabilités à leur profit. Cela signifie qu'il doit être apte à juger de la limite des compétences de ses AMO, compenser leurs insuffisances, arbitrer les conflits éventuels, en clair les diriger et rester maître du jeu ;
- Compte tenu de l'importance des objectifs affichés au niveau du programme et du nombre de projets à examiner, les délais paraissent très courts et méritent d'être allongés.

Par ailleurs sans chercher à suppléer à l'absence d'analyse des risques du dossier les contre experts attirent l'attention du porteur de projets sur plusieurs points qui à la lecture de l'ensemble du dossier semblent devoir être précisément considérés :

- risque social à ce que des personnels rechignent à rejoindre le site de la Porte des Postes ;
- risque à ce que le renforcement et/ou la réalisation des transports prévus ne soient pas réalisés dans des délais compatibles avec l'arrivée des personnels ;
- risque financier quant à la vente des sites abandonnés dans le contexte actuel (manque de recettes et charges d'entretien/surveillance) ;
- risque de dérapage du calendrier de réalisation ;
- risque de dépassement des coûts de réalisation ;
- risque lié à un manque de définition du projet lors de la contractualisation ;
- risque lié à la médiocrité (un projet peut émerger en étant moyen sur tous les critères, car les critères essentiels ont été « capé par le principe de quotation).

Le porteur de projet doit établir une matrice des risques en précisant les leviers d'actions qu'il peut mobiliser pour les réduire et les indicateurs associés.

Au final, les contre experts regrettent que le porteur de projet n'ait pas pu réaliser une évaluation socio-économique qui lui aurait permis d'alimenter et de préciser les nombreuses questions qui ont pu être identifiées lors de la contre-expertise. »

#### **4. Avis du SGPI**

Le dossier soumis à la contre-expertise décrit le projet de création de la nouvelle cité administrative de Lille dans le quartier de la « Porte des Postes ». Ce projet vise à réunir sur un même site de nombreux services de l'État aujourd'hui dispersés dans l'agglomération Lilloise. Il vise non seulement à rationaliser l'organisation des services, à mettre à disposition des services des bâtiments plus fonctionnels et à haute performance énergétique mais aussi à dynamiser le développement de tout un quartier.

La contre-expertise a pu mesurer la qualité du projet au travers de nombreuses pièces rassemblées dans le dossier et suite aux échanges qui ont pu être engagés avec le porteur de projet. Néanmoins, ce dossier d'évaluation ne peut pas être considéré comme un dossier d'évaluation socio-économique et ne répond pas aux principaux attendus définis dans l'arrêté d'application de la loi de 2012 qui impose cet exercice à tout investissement financé par l'État.

Il a été néanmoins décidé par les contre-experts d'étudier ce dossier de façon approfondie afin d'y apporter un éclairage socio-économique minimal avec les éléments dont ils disposaient. Les contre-experts ont apprécié la qualité des pièces du dossier. En toute fin de contre-expertise, les échanges entre les contre-experts et le porteur de projet ont permis au porteur de projet de dresser le cadre d'une évaluation socio-économique. Ils ont toutefois regretté l'absence de mise en relation avec les équipes de la Ville et de la Métropole de manière à apprécier la coordination entre ce projet et les politiques urbaines.

Par ailleurs, la contre-expertise a été menée à son terme malgré l'absence de la décision d'exemption d'études d'impact de l'autorité environnementale qui devait être transmise en cours de la 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 SGPI considère, au vu des compétences des experts et de leur implication dans la contre-expertise du dossier, que le rapport de contre-expertise remis constitue une base valable pour éclairer la décision.

Sur la base de ce rapport de contre-expertise, il ressort que les études réalisées par le porteur de projet permettent d'espérer un projet sérieux et bien construit. Toutefois, l'absence d'étude socio-économique laisse dans l'ombre de nombreux éléments qui ne permettent pas de conclure sans réserves :

L'étude socio-économique aurait notamment permis :

- d'étudier plus largement et plus rigoureusement les coûts et la valeur du projet par rapport à d'autres solutions et en particulier au regard de l'option de référence, ici insuffisamment définie ;
- d'appréhender les différents scénarios de migration, voire de site d'implantation, à travers une analyse plus large – au-delà du seul critère d'optimisation financière – et de poser ainsi de manière plus claire les bénéfices à retirer d'une implantation dans un quartier qu'on cherche à développer ;
- d'élargir le périmètre de l'évaluation en intégrant les impacts du projet sur l'ensemble des acteurs concernés ;
- d'intégrer le devenir des différents sites actuels, et en particulier le site principal sur lequel aucune indication n'est fournie quant à sa mise aux normes énergétiques par les futurs propriétaires ;
- de développer beaucoup plus largement les impacts sur l'environnement qui ne se limitent pas aux seules questions des bénéfices qu'on pense retirer du fait de disposer de bâtiments plus performants sur le plan énergétique.

L'étude socio-économique aurait également permis de formaliser le « pari » qui est fait de s'implanter dans un quartier supposé en devenir et les conditions avec lesquelles ce pari peut être réussi – gage de succès d'un projet. Sans articulation approfondie avec les projets de la Ville et de la Métropole, les risques pris ne peuvent être qualifiés sérieusement.

L'absence d'analyse de ces différentes conditions de succès ne permettent donc pas de dresser un bilan complet sur la valeur du projet ni d'apprécier les coûts et avantages des options retenues.

Le processus est très avancé, puisque la première étape d'un marché global de performance est en cours. Les contre-experts ont regretté que leurs recommandations n'aient pu être entendues avant la mise en place de l'appel d'offres. Les critères retenus, en particulier, ne font pas la part belle à la dimension architecturale, alors que la dimension symbolique d'un nouvel immeuble dans ce quartier doit, si l'on en croit les ambitions du porteur de projet, être importante pour contribuer à la dynamique d'ensemble de revalorisation.

**Au total, en ligne avec les recommandations du rapport de contre-expertise, l'avis du SGPI est réservé. Il émet les réserves suivantes :**

- réaliser l'évaluation socio-économique du projet afin de disposer d'un outil de pilotage pour la suite du projet (les travaux engagés en toute fin de contre-expertise doivent être menés à leur terme) ;
- dresser avec soin dans cette évaluation une analyse des principaux risques identifiés par les contre-experts en précisant les moyens qui sont mis en œuvre pour les réduire, les indicateurs qui seront mobilisés et une estimation du coût de ces moyens, qui viendront s'ajouter au coût du projet ;
- préciser dans cette évaluation le devenir de l'ensemble des sites qui seront délaissés.

Par ailleurs, le SGPI devra en théorie à nouveau être saisi par le porteur de projet si l'Autorité environnementale venait à rendre finalement un avis, contrairement à ce qui est prévu.

Il recommande par ailleurs de démontrer la cohérence du projet par rapport à la politique de la ville et la description du mode de gouvernance du pilotage du projet susceptible de favoriser la coordination entre les différents acteurs.

Enfin, la contre-expertise a été l'occasion de mettre en évidence le biais introduit par la procédure de labellisation de la CNIP qui, dans l'esprit, est une étape sur le chemin d'une évaluation socio-économique globale, mais qui, dans les faits, focalise le porteur de projet sur son seul périmètre d'optimisation financière. Compte tenu des choix retenus sur la plupart des cités administratives, en matière de phasage notamment, le seuil de contre-expertise n'est atteint à ce jour que pour celle de Lille. Un grand nombre d'autres cités représentent néanmoins des engagements majeurs. Compte tenu de l'importance de ces investissements de l'État vis-à-vis des grands axes de sa politique (territoriale, énergétique, quartiers, image de l'État...), nous recommandons à la DIE de demander l'ensemble des dossiers d'évaluations socio-économiques (tout projet bénéficiant d'un financement de l'État, quel qu'en soit le montant, doit le constituer) et d'établir des bonnes pratiques en la matière. Le SGPI se tient évidemment à disposition pour aider dans un tel travail.



Naomi PERES

