

Rapport au Secrétaire général pour l'investissement

**Contre-expertise
de l'évaluation socio-économique
du projet de reconstruction de la cité administrative de Lille**



[Source : Wikipedia- Jannick Jeremy]

Christophe BOYE
Lucien BOLLOTTE
Michel ZULBERTY

2 décembre 2020

Préambule

La loi du 31 décembre 2012 instaure l'obligation d'évaluation socio-économique préalable des projets d'investissements financés par l'État et ses établissements publics et une contre-expertise indépendante de cette évaluation lorsque le niveau de financement dépasse un seuil que le décret d'application de la loi a fixé à 100 M€.

C'est en respectant toutes les règles prévues dans le décret d'application (exigences du contenu du dossier, indépendance des contre-experts, délais) que le SGPI a fait réaliser cette contre-expertise indépendante de l'évaluation de ce projet.

Ce rapport a été établi à partir des documents fournis par la Préfecture du Nord et des réponses apportées aux questions des contre-experts tout au long de la procédure. Il ne saurait être reproché à ce rapport de ne pas tenir compte d'éléments qui n'auraient pas été communiqués à ses auteurs.

Le décret d'application de la loi, le décret 2013-1211 relatif à la procédure d'évaluation des investissements publics, précise en particulier le cahier des charges du dossier d'évaluation socio-économique à constituer, le seuil au-delà duquel la contre-expertise de ce dossier est obligatoire, et les modalités de son organisation.

Rappelons que l'évaluation socio-économique se distingue de l'analyse budgétaire ou financière par son champ (ensemble des acteurs concernés, effets externes) et son objectif (opportunité du projet pour le pays). Elle doit permettre de répondre à deux types de question :

- les bénéfices du projet compensent-ils ses coûts ?
- parmi les variantes envisagées, quelle est la plus souhaitable ?

L'évaluation socio-économique est fondée sur un bilan exprimé en euros qui mobilise les résultats des autres formes d'évaluation (prévisions de trafic ou de fréquentation, impact environnemental, etc.) et valorise les effets du projet en termes de coûts et d'avantages monétarisés pour la collectivité. L'étude réalisée permet aussi de détailler le bilan par type d'acteurs concernés (usagers, riverains, concurrents, contribuables...) ou par type d'effets attendus en plus des retombées financières (gains de temps, moindre accidentologie, émissions de gaz à effet de serre...).

Le décret précise les pièces essentielles à la constitution du dossier d'évaluation socio-économique d'un projet :

- l'exposé détaillé du projet d'investissement, les variantes et alternatives au projet d'investissement ;
- les principales données sur son dimensionnement et son calendrier prévisionnel ;
- des indicateurs socio-économiques pertinents ;
- des indicateurs de performance au regard des politiques publiques ;
- une analyse comparée des modes de financement ;
- les avis requis par la loi et les règlements ;
- une cartographie des risques.

Il convient dès lors de considérer le dossier communiqué aux experts, malgré sa richesse et son sérieux, comme ne respectant pas ces obligations.

On trouvera en annexe 1 les différentes pièces fournies, initialement, puis à la demande des experts.

L'ensemble du dossier est très volumineux, il comporte de nombreux documents d'études, il est manifestement le résultat d'une longue période de travail, et à l'évidence, il a dû mobiliser une forte implication de la maîtrise d'ouvrage. Les experts tiennent à rendre hommage à l'équipe projet pour l'importance et la qualité du travail qu'elle a accompli jusqu'à présent.

Cependant, on peut regretter que ce dossier apparaisse comme la compilation des différentes productions réalisées au fil du temps pour des objectifs et des publics différents, et qu'il n'y ait pas une véritable synthèse actualisée et expurgée de toutes les redondances qui en alourdissent la lecture.

Pour faire une contre-expertise socio-économique il est d'usage de partir d'une expertise socio-économique. A la lecture du planning, l'étude aurait été envisagée mais elle n'a pas été engagée.

Nous pouvons néanmoins estimer avoir la plupart des éléments cités à l'article 2.III du décret de 2013 de façon plus ou moins complète (exceptée l'analyse des risques et les solutions à mettre en œuvre pour y remédier s'ils sont avérés, et le chiffrage d'une VAN-SE). Mais ils auraient mérité d'être actualisés, certains sont assez anciens, (comme l'analyse commerciale des sites libérés) et par ailleurs, ils sont dispersés sur une masse de documents qui nécessitent un tri et une analyse détaillée qui ne facilitent pas le travail des experts chargés de la contre-expertise.

Il est clair que la phase la plus importante pour le maître d'ouvrage dans l'instruction de ce dossier apparaît plus liée au passage en CNIP avec une vision plutôt financière, qu'à la réalisation d'une expertise socio-économique dont le spectre plus large nécessite une vision plus « holistique », même si, une fois encore, et après analyse, beaucoup d'éléments se recoupent et existent actuellement dans le dossier.

Par ailleurs, vu l'avancement actuel du dossier, il est vraisemblable que la contre-expertise intervient assez tard dans le processus et ne peut consister qu'à formuler quelques recommandations pour la phase réalisation et/ou pour d'autres opérations similaires ultérieures.

Le rapport des contre-experts rassemble les éléments fournis selon une approche propre à une expertise socio-économique comme cela aurait dû être fait, et formule des observations de fond ou des recommandations.

<p>Recommandation n°1 : Les différents ministères en responsabilité doivent veiller à ce que les porteurs de projets respectent la loi et considèrent l'évaluation socioéconomique de tout projet bénéficiant d'un financement de l'État comme une réelle obligation.</p>
--

Sommaire

PREAMBULE	2
SOMMAIRE	4
3 PRESENTATION DU PROJET	5
3.1 LE CONTEXTE	5
3.2 LE PROJET RETENU ET SON FINANCEMENT	6
3.3 RAPPEL METHODOLOGIQUE – NOTIONS DE SCENARIO ET D’OPTION DE REFERENCE	8
4 LES SCENARIOS ETUDIES ET LEUR IMPACT	11
4.1 ASPECTS STRATEGIQUES EN MATIERE DE POLITIQUE URBAINE	11
4.2 ASPECTS ARCHITECTURAUX ET FONCTIONNELS	14
4.3 ASPECTS ECONOMIQUES ET ENERGETIQUES.....	17
4.4 ASPECTS SOCIAUX.....	23
4.5 ÉVALUATION SOCIO-ECONOMIQUE ET CALENDRIER DES PROCEDURES	25
4.6 EXAMEN DE LA COMPLETEUDE ET DES HYPOTHESES DES SCENARIOS EXAMINES.....	26
5 ANALYSE DE LA ROBUSTESSE DES HYPOTHESES RETENUES	28
5.1 URBANISME ET ENVIRONNEMENT	28
5.2 PROGRAMME DE L’OPERATION.....	29
5.3 LA DIMENSION SOCIALE DU PROJET (AGENTS, USAGERS).....	33
6 ANALYSE DU MONTAGE DE L’OPERATION	35
7 PRINCIPALES INTERROGATIONS SUR LA PERTINENCE GLOBALE DU PROJET	40
8 CONCLUSION	44
9 ANNEXE 1 : LISTE DES PIECES DU DOSSIER	46

3 Présentation du Projet

3.1 Le contexte

Le projet proposé est né de réflexions concernant le devenir de l'actuelle cité administrative, immeuble de grande hauteur situé en centre-ville de Lille, qui accueille un peu plus d'un millier de postes de travail sur 25 000 m² de SUB.

Dans le cadre de l'élaboration du SDIR des Hauts-de-France, des diagnostics et des analyses ont été également réalisées sur d'autres sites occupés par les services de l'État en plusieurs lieux disséminés sur le territoire de la ville de Lille (quatorze implantations aujourd'hui).

L'objet de l'étude concerne neuf bâtiments domaniaux dont les performances patrimoniales sont peu satisfaisantes. Trois d'entre eux nécessitent d'importants travaux de rénovation (le siège du CROUS, un bâtiment parmi ceux de la DDTM rue de Belle Vue, et celui de la DSIC). Deux autres bâtiments font partie d'immeubles en copropriété dont la large trame bâimentaire handicape la fonctionnalité tertiaire des locaux (DRJSCS Bd Carnot et DIRECCTE Rue Gambetta).

Après l'analyse et la confrontation des hypothèses retenues dans l'étude (sur lesquelles nous reviendrons, plus loin), la solution proposée pour le projet consiste en la construction d'un nouveau pôle des services de l'État sur un nouveau site : le quartier de la Porte des Postes qui fait l'objet d'une importante opération de reconquête urbaine.

Une étude préalable a été réalisée, 16 implantations des services de l'État ont fait l'objet d'un examen particulier parmi lesquels 15 d'entre eux sont situés dans Lille intra-muros (Voir leur localisation à l'annexe 5 jointe à la fiche d'opération) :

- 10 bâtiments domaniaux ;
- 5 bâtiments en location ;
- 1 bâtiment à statut mixte domanial et locatif.

La sélection des services concernés par le relogement a été faite selon plusieurs critères :

- en premier lieu une comparaison économique de leur occupation ;
- l'état des bâtiments domaniaux ;
- les occupations immobilières présentant des difficultés ;
- les adhérences fonctionnelles entre services ;
- ceux dont le relogement s'avère impératif.

Les autres services présents sur la ville de Lille constitueront à long terme des services potentiellement susceptibles d'intégrer le nouvel ensemble administratif, si de la place se libère.

Des candidats se sont d'ores et déjà déclarés, comme la DREAL, le CEREMA, ou d'autres services du Rectorat (IEN) situés dans le même bâtiment que le CEREMA ou la DSI de l'académie de Lille, soit au total plus de 900 postes de travail.

La cité administrative actuelle offre un total de 27 503m² de surface utile brute dont seulement 16702 m² de surface utile nette sont occupés (le bâtiment quart de rond est inoccupé). Ce décompte inclut le conseil départemental qui occupe 2 803 m².

L'étude en elle-même, a concerné les services de l'État présents dans la cité, soit 8 services représentant 13 921 m² de SUN pour 808 personnes, et 9 services situés à l'extérieur soit 18 179 m² pour un effectif de 1 155 personnes.

Les objectifs affichés de cette étude visaient à la fois une rationalisation du patrimoine de l'État à Lille et une réponse aux exigences d'exemplarité de l'État au travers :

- de la réduction du nombre d'implantations ;
- de la prise en compte des exigences environnementales ;
- de l'optimisation des coûts par poste de travail ;
- de la mutualisation des espaces pouvant l'être ;
- d'une mise en commun d'équipements ;
- d'une modernisation du cadre et des conditions de travail ;
- de la prise en compte des avancées numériques dans les professions concernées, (en particulier le télétravail).

3.2 Le projet retenu et son financement

Description générale

Le préprogramme du projet de reconstruction a été optimisé concernant les postes de travail et les quotités de surfaces qui leur sont attribuées. Par ailleurs, il faut rappeler que certains services ne sont pas appelés à rejoindre le nouveau projet ou seulement de façon partielle. Parmi les neuf services concernés par le projet, qui ne sont pas actuellement implantés dans la Cité administrative, cinq d'entre eux sont implantés dans six bâtiments loués par l'État pour un coût annuel global de plus de 3,21 M€ TTC.

Formellement, le programme du projet a été bâti sur un relevé des besoins des services sélectionnés, qui a donné lieu à des précisions à l'issue d'un examen critique. Seuls les postes sans agents qui ont été justifiés ont été conservés. C'est la cause la plus importante de variation par rapport à l'existant.

Quelques services ont prévu une augmentation du nombre d'agents (Brexit), mais la majorité a prévu une baisse. Certains services ont proposé de réduire le nombre de postes de travail en deçà du nombre d'agents. Enfin les postes de formation ont été mutualisés.

Hormis 53 postes supports, à moyen terme, il a été fait l'hypothèse d'une réduction des effectifs de 1 % par an pendant 4 ans. Il est noté par ailleurs que l'étude initiale a porté sur un effectif total de 2 370 postes, sur lesquels 2 160 sont finalement concernés par le projet.

De sorte que le périmètre global du projet porte finalement sur 1 925 postes de travail et sur 15 services, correspondant aux 2 160 postes de travail actuels, dont 569 sont situés dans des immeubles locatifs extérieurs à la cité. Pour ces derniers, le coût de loyer annuel représente 2,47 M€ TTC.

Le projet consiste à installer l'ensemble des services listés dans le préprogramme au sein d'un nouvel ensemble administratif de 38 400 m² à situer au quartier de la Porte des Postes.

Ce quartier fait l'objet d'une opération de renouvellement urbain portée par la Métropole Européenne de Lille (MEL) et par la Ville de Lille. **Ce projet s'implantera donc dans un quartier à reconquérir.**

Le projet devra favoriser l'émergence de mutualisations fonctionnelles puisqu'il conduit au regroupement des DDI (DDPP, DDTM et DDCS) sur un site unique. Il remédiera également, à l'implantation multi-sites de trois services (DDPP, DRJSCS et DSIC/SGAMI). Il offrira de plus la possibilité de rapprocher les directions régionales de leurs déclinaisons territoriales (DIRECCTE DR et UT, DRJSCS et DDCS, DDTM).

Il devra par ailleurs, permettre de répondre aux exigences d'exemplarité de l'État en matière de politique environnementale en portant une attention particulière aux consommations énergétiques et aux émissions de gaz à effet de serre.

Un objectif clairement affiché est de réduire à la fois le nombre et le coût des postes de travail au travers d'une rationalisation et d'une densification des surfaces en complément de la mutualisation des espaces pouvant s'y prêter.

Mais d'autres objectifs sont également visés, en particulier celui de rationaliser le patrimoine immobilier de l'État à Lille en réduisant le nombre d'implantations des services.

Par ailleurs, cette nouvelle construction devra permettre de **promouvoir la modernisation et l'amélioration des conditions de travail** des agents en s'appuyant notamment sur le numérique.

Dans ces conditions le programme a prévu de prendre le parti **d'intégrer des surfaces spécifiques** notamment une imprimerie, des salles d'examen et de concours pour le Rectorat ainsi que des salles du centre de formation des Finances Publiques (ENFiP). Ces deux dernières structures sont actuellement implantées dans des espaces locatifs dont le coût annuel s'établit à 700 k€ TTC. L'impact de l'intégration de ces structures sur le bilan économique sera donc particulièrement positif. L'ensemble des surfaces spécifiques représente environ 1 700 m² de SUB. Elles sont difficilement mutualisables, car leur taux d'occupation est élevé.

Ainsi, les salles de formation de l'ENFiP ont été divisées en deux parties dans le préprogramme : une partie (1/3) est intégrée aux surfaces non spécifiques, et l'autre est propre à l'ENFiP. Les salles d'examen sont occupées à 100 % d'avril à juillet.

Le reste de l'année, ces surfaces amélioreront les espaces de collaboration, sous des formes variées d'espaces de *co-working* ou de bureaux nomades, en respectant les prévisions d'occupation nécessaires au Rectorat.

Le programme prévoit qu'elles puissent éventuellement être transformées en surfaces de bureaux classiques.

Comme autres éléments que l'on peut qualifier de spécifiques dans le projet, se trouvent les espaces de convivialité, de restauration rapide, et surtout la présence d'un RIE (restaurant inter-entreprises).

L'examen détaillé du programme est évoqué plus loin.

Du point de vue opérationnel, la réalisation d'une nouvelle construction telle que prévue est cohérente avec le SDIR local dont les trois axes majeurs sont :

- L'optimisation et la rationalisation du parc ainsi que la recherche d'une meilleure performance économique et énergétique ;
- La synergie et la cohérence avec les autres politiques immobilières de l'État telles que l'accessibilité aux PMR, la sûreté, la sécurité, la mobilisation du foncier public en faveur du logement et la création de maisons de l'État ;
- L'amélioration du cadre et des conditions de travail dans le contexte du développement des nouveaux modes d'organisation et d'évolution des métiers, notamment sous l'impact du numérique.

Données financières :

Au vu de la fiche d'opération :

- le projet est estimé à 149 406 k€ TTC et TDC, soit 4 198 €/m² de SUB ;
- il permet de générer une économie de loyer estimée à 4 997 136€/an à noter que ce montant n'est que de 3 392 000 € dans l'annexe 2 ;
- et un gain annuel de 501 000 € en exploitation.

Les valeurs prises en compte à l'annexe 6 sont les suivantes :

- surface de plancher programmée : 38 400m² ;
- superstructure : 2 050€ HT/m² de surface de Plancher (SDP) soit 78 720 000 € ;
- infrastructure : 25 000 €HT/place de parking soit : 7 862 500€ ;
- la charge foncière : 220 €HT/m² de surface de plancher : 8 448 000€ ;
- le GER est évalué à 20 €/m² de surface de plancher par an ;
- la maintenance multi technique à 10 €/m² de SDP par an ;
- le nettoyage : 9 €/m² par an ;
- la sécurité/sureté : 12 €/m² de SDP par an ;
- consommation des fluides : 8,5 €/m² de SDP par an.

Ces données n'appellent pas d'observations particulières de la part des Experts.

Au total, le différentiel de VAN sur 25 ans est estimée à - 174 387 k€.

3.3 Rappel méthodologique – notions de scénario et d'option de référence

Définitions

Il convient de rappeler qu'une évaluation socio-économique d'un grand investissement public, au sens du décret 2013-1211 du 23 décembre 2013 susvisé et du « Guide de l'évaluation socio-économique des investissements publics » de décembre 2017 s'inscrit dans un cadre méthodologique comportant :

- La description d'une option de référence. L'option de référence est le choix d'intervention correspondant à l'action optimisée la plus probable en l'absence de réalisation du projet à l'horizon considéré. Le guide de l'évaluation souligne que cette option de référence n'est pas celle où rien n'est fait et où les bâtiments considérés se détériorent. Elle doit comporter les opérations d'investissement, d'entretien et d'exploitation qui seraient éventuellement nécessaires si le projet n'est pas réalisé.
- La présentation de différentes options ou variantes d'investissement, dont l'option de référence constitue la base de comparaison. Dans le dossier qui nous est présenté, ces variantes sont dénommées « scénarios », terme que nous reprendrons par la suite par cohérence avec le dossier, tout en notant qu'il n'y possède pas la même signification que celle du « scénario de référence » décrit ci-dessous.
- Le scénario de référence, en effet, représente le cadre dans lequel le projet est évalué, à savoir l'ensemble des variables exogènes au projet. Il est donc par définition commun à l'option de référence et aux options d'investissement et peut comporter des hypothèses d'évolution socio-économique (PIB), environnementales, etc. A titre d'exemple, le coefficient d'attrition de 1 % des effectifs concernés, en ETP, constitue un élément de cadrage exogène, mais il gagnerait à être complété par des hypothèses économiques, démographiques et urbanistiques propres à la Métropole Européenne de Lille (MEL), voire celles résultant d'un cadrage plus large.

Les variantes présentées

Elles sont au nombre de 3 :

- Scénario 0 dit scénario de référence : Ce scénario vise à maintenir les sites existants avec, pour la Cité proprement dite, une mise en performance énergétique de l'enveloppe extérieure, des travaux de gros entretiens de renouvellement (GER) et d'entretien strictement nécessaires au maintien en activité de la Cité, sans intervention de requalification et d'optimisation fonctionnelle des bureaux. S'agissant d'un bâtiment qui, selon la note de présentation au SGPI « *est, par son état général et sa structure, dans une phase critique d'un cycle, en termes d'obsolescence et de conformité aux standards* », ce scénario correspond plutôt à une évolution en mode « *dégradé* » des sites existants qu'à une option de référence telle que définie ci-dessus.
- Scénario 1 : Ce scénario consiste à céder l'ensemble immobilier actuel de la Cité et à prévoir la relocalisation en construction neuve des occupants de la cité et de différents sites extérieurs dans un ensemble immobilier neuf de 38 400 m², sur le foncier de la Porte des Postes au sud de Lille, c'est le scénario retenu.
- Scénario 2. Ce scénario consiste à restructurer les plateaux du bâtiment actuel pour optimiser son usage, et à construire un nouveau bâtiment de 8 760m²sur l'emprise rendue disponible par la démolition de la partie dite « Quart de Rond ».

Éléments à prendre en compte s'agissant d'un grand équipement public structurant

En premier lieu ce projet doit être évalué au regard des objectifs que l'État s'est lui-même assignés, tels qu'ils sont rappelés p. 9 ci-dessus : ils sont principalement de nature « intrinsèque » par rapport aux missions et aux moyens de ses services : optimisation des coûts, mutualisation des espaces, modernisation du cadre et des conditions de travail. Mais on ne saurait ignorer les interactions de ce projet avec le contexte urbain, social, environnemental.

En effet, selon la « synthèse à l'attention du SGPI » :

« L'insertion de ce projet immobilier ambitieux porté par l'État marque l'engagement de celui-ci aux côtés des collectivités territoriales en faveur de la redynamisation économique d'un quartier dont la transformation est déjà très avancée... Le visage de ce quartier est donc amené à être profondément modifié. L'implantation de la Cité administrative dans ce quartier lui permettra donc de bénéficier de toutes les retombées positives d'une rénovation urbaine en termes de réflexion sur les nouveaux usages de la ville. La cohérence urbanistique du site d'implantation est de fait garantie. »

Il apparaît que ce grand équipement public ne constitue pas à lui seul un projet d'aménagement urbain, mais revêt à l'évidence par sa taille et son implantation un caractère structurant. Même si le dossier n'est pas une évaluation socio-économique conforme à la méthodologie attendue, comme nous le signalons dès le préambule, il apparaît nécessaire d'examiner les deux éléments suivants qui constituent le cadre de toute évaluation :

- La pertinence du périmètre d'évaluation au regard des enjeux socio-économiques, urbanistiques et environnementaux, tant pour la situation de départ caractérisée par la dispersion des installations autres que la cité administrative que pour les scénarios étudiés et notamment le projet retenu de construction neuve Porte des Postes.
- Les effets susceptibles d'être analysés non seulement de façon endogène mais aussi en interaction avec le contexte urbain, voire au regard des stratégies d'évolution de cet environnement, à savoir, outre les émissions de CO₂, le cadre de vie, les aménités urbaines, les infrastructures et services de transport, l'environnement et la biodiversité.

Ces points relèvent des thématiques stratégiques (politique urbaine et de l'État), sociales, urbanistiques et environnementales que nous développerons dans l'analyse qui suit.

4 Les scénarios étudiés et leur impact

4.1 Aspects stratégiques en matière de politique urbaine

Un projet d'équipement public de cette importance participe à la mise en œuvre d'une stratégie territoriale ;

- par les conséquences du « délaissement » d'un IGH au cœur du secteur central des gares, ainsi d'ailleurs que des autres implantations qui seront « abandonnées »
- par le choix du site et par les objectifs affirmés de contribution à l'attractivité et à la revitalisation du quartier de la Porte des Postes.

Les argumentaires permettant d'évaluer ces aspects stratégiques territoriaux gagneraient à être complétés et renforcés.

Les analyses disponibles dans le dossier

Pour évaluer ces thématiques, les contre-experts disposent notamment des documents suivants, présentés dans l'ordre chronologique de leur élaboration :

- une étude sur le marché immobilier des bureaux, réalisée par les sociétés Algoé et CBRE, fournissant des données de l'année 2016 ;
- une analyse stratégique multicritères confiée à la société Algoé, datant de 2017 ;
- l'annexe 8, intitulée « Projet urbain », datée de septembre 2018 ;
- une note sur « les projets structurants aux alentours de la future Cité administrative de Lille », présentée en octobre 2020 en réponse à une première série de questions des contre-experts.

Ces documents complètent et éclairent les différents éléments du dossier technique et financier.

Mais seuls les deux premiers documents concernent le site actuel de la Cité, et en conséquence les scénarios 0 et 2, alors que l'annexe « Projet urbain » et la note sur les projets structurants s'appliquent au scénario 1 retenu pour le projet.

Que disent ces analyses ?

L'étude sur le marché immobilier

Celle-ci précise que Lille constitue le deuxième marché tertiaire régional et que Euralille est le troisième centre d'affaires du pays derrière La Défense et la Part-Dieu. Elle fournit une projection de 32 000m² de bureaux neufs à l'horizon 2019 et 100 000m² (soit la moitié de la capacité actuelle) à 10 ans. Elle conclut logiquement que la Cité actuelle se prête sans difficulté à une opération de restructuration et de transformation vers d'autres usages, hôtelier et résidentiel notamment, pouvant trouver un marché.

Non seulement les contre-experts constatent que cette étude, par ailleurs bien documentée, décrit une conjoncture économique et immobilière périmée mais que de plus la rédaction de leur rapport intervient en pleine période de crise sanitaire dont les conséquences sont susceptibles de remettre en cause les perspectives de développement immobilier en matière notamment de lieux

de travail. Il ne s'agit pas ici de critiquer le manque d'anticipation d'une situation que personne n'avait vu venir avant l'année 2020, mais plutôt de regretter l'absence d'indications plus récentes.

Ce qui illustre la difficulté à décrire un scénario de référence, et par voie de conséquence, une base valable de comparaison, en ce qui concerne la stratégie d'ensemble et plus particulièrement les aspects urbains, de la solution retenue avec d'autres options. A titre d'exemple, la situation du marché immobilier a pu connaître depuis 2016, des évolutions plus ou moins brutales, tant au sein de la Métropole européenne de Lille (MEL) que par comparaison de celle-ci avec d'autres pôles métropolitains du pays. Ce qui rend difficile l'évaluation des hypothèses de valorisation immobilière.

Observation : Les experts considèrent que le point de départ d'un scénario de référence devrait être « calé » de façon homogène dans le temps, si possible à une date récente et comporter des éléments de stratégie d'évolution du territoire et d'urbanisme relevant de la compétence des collectivités locales (MEL, Ville de Lille), sous le contrôle et en dialogue avec l'État.

L'analyse stratégique multicritères d'Algoé, antérieure à la constitution du dossier complet, prend en compte un champ un peu plus large de scénarios incluant deux hypothèses de capacité pour une nouvelle installation. Elle détaille ces scénarios notamment en matière de coûts et présente dans sa conclusion, sous forme de « tableau pixelisé », des grilles d'analyse dont la plupart des thématiques sont intrinsèques au projet : bilan économique, évolution des modes de travail, optimisation, performance énergétique, risques. Elle comporte néanmoins une thématique « insertion urbaine ». Cette thématique se décompose en « accessibilité en transports en commun », « qualité du bâti », « symbolisme » et « insertion urbaine ».

Les deux scénarios de restructuration-extension sur place et de nouvel investissement y apparaissent comparables, avec un avantage sur l'item « accessibilité » pour le maintien sur place et sur l'item « symbolisme » pour la nouvelle localisation.

Mais cette analyse ne fournit pas d'indicateurs, quantifiables ou non, susceptibles de figurer dans le volet « urbanisme » de l'évaluation : consommation d'espace, qualité des espaces publics, aménités urbaines, production de logements (puisque'il s'agit d'une piste suggérée dans la transformation du site actuel), etc.

Le document décrivant le projet urbain du secteur retenu pour la nouvelle Cité, ainsi que la note sur les projets structurants y figurant

Ils s'appuient sur le « Plan Programme du Secteur des deux Portes », élaboré par la MEL, la Ville de Lille et la SPL Euralille avec le concours d'une équipe d'étude menée par l'architecte Bruno Fortier. On y trouve un grand nombre d'indications illustrées sous forme de plans et schémas d'intentions qui permettent de bien appréhender les caractéristiques, les enjeux et les conditions d'implantation du projet dans le secteur défini comme le « Barnum des Postes », à proximité de la Porte des Postes.

Au total, on peut souligner que :

- Le projet se situe dans un secteur urbain défini comme déclassé, entouré de quartiers défavorisés avec lesquels il n'offre pas de continuum urbain et, en même temps remarquablement bien situé à proximité des axes routiers et desservi par deux lignes de métro. C'est typiquement un secteur de projet de transformation urbaine ;
- Le site d'implantation de la future cité y est décrit avec précision, avec deux scénarios de volumétrie et de capacité : le premier comporte une série de volumes proches (hauteur maxi R+7) mais dissociés et susceptibles, avec des espaces interstitiels

« verdis », de constituer une « cité-jardin ». L'assise foncière nécessaire représente 19 600m² et la capacité peut atteindre à long terme 47 794m². Le second scénario propose une liaison par une « bande servante » entre les différents volumes, toujours limités à R+7, avec une assise foncière de 14 303m² et une capacité maximale de 51 993m². Dans les deux cas, il y est défini un nombre potentiel maximal de 600 places de parking. L'assise foncière se situe sur des terrains appartenant à Lille Métropole Habitat (LMH), à la Ville de Lille et à l'État pour l'extrémité Est dans le scénario le plus « étendu ».

- La synthèse pré-programmatique du Marché global de Performance, dont les contre-experts ont obtenu la communication, précise quant à elle l'articulation du site avec les parcelles et équipements voisins. Il est bordé au sud par l'autoroute A 25 dont il est séparé par un corridor écologique, au nord par le Boulevard de Strasbourg qui a vocation à évoluer (cf. ci-dessous), à l'ouest par le Rond-Point des Postes, très fréquenté par les automobilistes, auquel il sera connecté par un « parvis » mettant en valeur l'accessibilité et la visibilité des futurs bâtiments et prenant en compte l'accueil d'une passerelle à construire au-dessus de l'autoroute.
- La synthèse pré-programmatique précise aussi la situation foncière : la surface exacte d'implantation est en cours de définition et reprend pour partie des parcelles de LMH en cours d'acquisition par l'État.
- A proximité immédiate du site sont d'ores et déjà réalisés ou prévus plusieurs équipements : le centre commercial Lillenum (55 000m², une centaine de boutiques), inauguré fin août 2020, l'hôtel de police, en service depuis plusieurs années, la Halle de la Glisse, un cinéma multiplex (15 salles et 2 400 fauteuils), un complexe Décathlon, une Cité des Métiers. A cela s'ajoute la transformation de l'Îlot Saint-Antoine. Les contre-experts ont demandé des précisions sur les calendriers de réalisation de ces équipements en vue de mieux appréhender leurs interactions avec le projet, précisions qui ont été partiellement fournies par la note DDT d'octobre 2020.
- Dans un périmètre plus étendu figurent plusieurs opérations structurantes de renouvellement urbain et de réhabilitation/reconstruction de logements : Concorde (NPNRU), Moulins et Wazemmes (ANRU, plus de 500 logements), secteur Jacques Febvrier (134 logements).
- Enfin, le projet est directement concerné et impacté par les perspectives touchant les infrastructures et services de transport : inflexion du tracé du Boulevard de Strasbourg desservant le site d'implantation, avec accueil d'une future ligne de tramway, création sur la voie ferrée côté sud d'une halte TER susceptible d'être reliée au site d'implantation par une passerelle franchissant l'autoroute. A noter que, s'agissant d'un équipement de la compétence du Conseil régional, la date de réalisation de cette halte n'a pas été précisée.

Bilan sur les aspects stratégiques de la politique urbaine et de l'Etat

A ce stade, les contre-experts ont donc pu prendre connaissance dans le dossier des points marquants du « projet urbain » autour du site retenu pour la future Cité administrative. En revanche, ils n'ont pas disposé d'une description des orientations des documents d'urbanisme en vigueur (SCOT, PLUI) sur l'ensemble des sites étudiés, implantations existantes et site retenu pour la future Cité, qui aurait pu éclairer sur la stratégie d'évolution retenue par l'État, la Ville et la MEL.

Les contre-experts ont également noté les intentions de la Ville sur le site tout à fait central et « névralgique » de l'actuelle Cité à proximité du secteur particulièrement dense d'Euralille et de ses environs, notamment d'y construire du logement avec une forte proportion de logement social.

Tout en prenant acte du nombre et de la qualité des documents fournis, les contre-experts soulignent qu'une étude comparative complète des impacts des scénarios sur leur « impact urbain » pourrait comporter :

- la description d'un scénario de référence au sens des hypothèses globales d'évolution (urbanistique, démographique, économique, techniques dans le respect des politiques publiques notamment le décret tertiaire, etc...) du tissu urbain concerné ;
- la définition de périmètres précis d'étude des impacts. C'est ce qui a été esquissé ci-dessus pour le projet retenu en distinguant le site proprement dit, les parcelles et équipements voisins, un périmètre rapproché, un périmètre plus éloigné mais néanmoins impacté. Mais cette remarque vaut aussi pour le périmètre d'étude des scénarios de maintien sur le site actuel. Ces précisions permettraient de décrire, voire de quantifier des indicateurs à intégrer à un calcul « élargi » de VAN en matière d'impact urbain, tels que définis plus haut, sans oublier les critères relatifs à l'environnement, à la biodiversité, et à la mobilité, qui seront examinés plus loin.

Recommandation n°2 : Il est nécessaire de prendre en compte toutes les implantations existantes et le contexte des cessions correspondantes : s'agit-il dans tous les cas de sites faciles à valoriser ou à transformer ? ou bien existe-t-il un risque de création de friches sur un territoire qui en comporte déjà un grand nombre ?

Recommandation n°3 : Une évaluation plus approfondie, en dialogue avec la Ville, d'un scénario « logement » sur le site de l'actuelle Cité, avec les conséquences en matière de prix de cession de la prise en compte de logements sociaux, serait utile.

4.2 Aspects architecturaux et fonctionnels

Le volet architectural :

Seul le scénario 1 (construction neuve) a fait l'objet d'une étude de faisabilité formalisée, dont le but fut de tester la faisabilité sur les emprises retenues au secteur de la Porte des Postes.

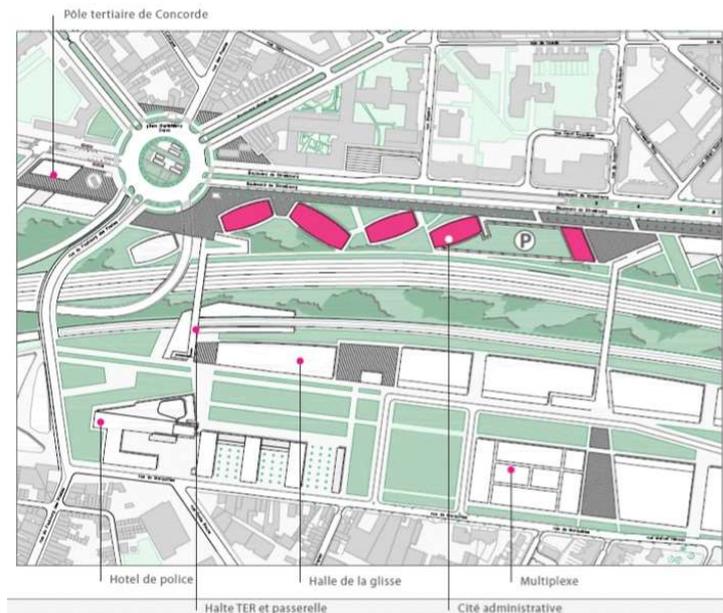
Les approches sur le site existant ne semblent pas résulter d'études détaillées mais en raisonnant sur des bases sommaires en appliquant pour les évaluations, les « ratios » habituels de la profession, ce qui est cependant suffisant à ce stade d'étude.

Ces études ont fait émerger deux solutions d'implantation :

Solution I :

Elle comporte une série de volumes proches les uns des autres mais tout à la fois dissociés et séparés par des cours arborées. Longue de trois cent soixante mètres, elle fait de la Cité une cité-jardin, reste souple en phasage et permet par ailleurs d'envisager une extension sur le site médian de la place : la capacité à long terme, atteignant alors environ 47 794 m².

Figure 1 : Première approche architecturale

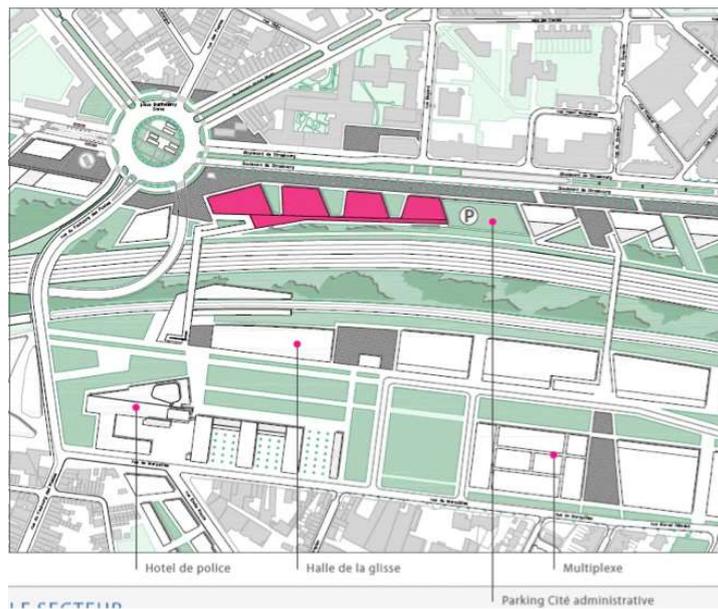


Source : Dossier d'évaluation

Solution II :

Elle comporte elle aussi des volumes séparés mais reliés au droit du périphérique par une « bande servante » regroupant, autour de coursives, l'ensemble des volumes techniques et des noyaux d'accès. Proche des solutions de bureaux étudiées par l'agence James Stirling à Sheffield et par l'agence Renzo Piano pour le « Float Building » à Düsseldorf, elle offrirait, au Nord, les mêmes patios plantés, la même solution de parking, mais une moindre souplesse en termes de phasage et pourrait, elle aussi, mobiliser à terme le volume médian de la place pour une capacité totale de 51 993 m².

Figure 2 : Deuxième approche architecturale



Source : Dossier d'évaluation

Conclusion :

Cette étude valide la faisabilité de l'implantation d'une Cité administrative telle que prévue, dans le secteur de la porte des Postes.

A cette validation architecturale, s'ajoute une validation quant à son accessibilité. La Cité elle-même se verrait implantée à proximité immédiate de deux lignes de métro, des axes routiers ainsi que d'une gare TER. L'implantation d'un pôle administratif est par ailleurs cohérente avec l'ensemble du projet urbain dont ce quartier fait l'objet : restructuration de l'habitat, implantation d'un centre commercial, dynamisation d'un pôle loisir, création d'une gare TER.

Les études démontrent notamment qu'il est possible de réaliser les bâtiments en répondant aux spécificités du programme tout en restant sous le seuil de bâtiments IGH.

S'agissant du volet architectural, il convient de rappeler le programme :

« L'opération permet d'envisager de moderniser l'image du service public à travers un projet architectural ambitieux, emblématique et particulièrement visible par sa localisation et son ampleur.

La construction neuve doit permettre d'atteindre des objectifs ambitieux en termes de performances environnementales. Cependant ce projet ne se limite pas aux économies de fonctionnement qu'il permettra, ni à l'exemplarité de son empreinte environnementale, et il s'agit également pour l'État d'afficher une représentation résolument moderne de ses services. Ce bâtiment contribuera par sa qualité d'usage, sa modularité, son image architecturale et son évolutivité tout au long de sa durée de vie à être l'image d'un État moderne aux services de ses citoyens et à l'écoute de ses agents. ».

A ces objectifs s'ajoute également celui de la requalification du quartier de la Porte des Postes.

Observation : Nous verrons plus loin que ces ambitions ne sont pas reflétées au travers des critères de sélection des Projets
--

Le volet fonctionnel :

Le programme apparaît comme précis sur le volet fonctionnel, les éléments de modernité que le programme qualifie de « spécifiques » (salles de réunion, bureaux de passage, RIE, numérisation, etc.) ont été pris en compte.

Il est dit dans le dossier que d'autres services sont susceptibles de venir rejoindre le site. Pour ce faire, il faudra compter sur la réduction des effectifs car le nombre de postes de travail programmé (1925), correspond sensiblement aux effectifs actuels (1973).

A noter que, dans les prévisions, il est tenu compte d'un coefficient « d'attrition » des effectifs de 1 % pendant 4 ans. Rappelons que la justification de ce coefficient n'a pas été donnée, c'est sans doute le résultat d'une décision stratégique.

Des réflexions exprimées au sein d'un groupe de travail animé par l'Association APOGEE concernant les immeubles tertiaires, ont permis de constater que le fait de placer les agents dans des conditions de travail agréables et modernisées (notamment par le numérique) autorisait un gain de productivité d'environ 10 à 15 %.

Ce constat (qui aurait pu faire l'objet d'une évaluation quantifiée) ne peut que valider la stratégie retenue pour ce projet.

4.3 Aspects économiques et énergétiques

Les analyses disponibles dans le dossier

Pour évaluer ces thématiques la contre-expertise dispose de plusieurs documents :

- La fiche opération « Fiche Lille348 » ;
- L'annexe 6, éléments techniques et financiers ;
- L'avis RRPIE ;
- L'annexe 5 générale ;
- L'annexe 2 ;
- L'annexe 3, OSAF.

On peut noter que l'Annexe 5 générale est un document de « diagnostic » de l'actuelle cité administrative.

Que disent ces analyses ?

Sur la partie Economie des scénarios :

- l'annexe 6 détaille le contenu des actions à réaliser sur les trois scénarios étudiés, avec un descriptif technique ainsi que toutes les hypothèses financières en coût de construction, exploitation maintenance et GER ;
- on notera une remise à niveau de deux baux actuels pour un montant estimé à 773 k€ (annexe 6, p.7) ;
- aucune observation particulière sur les ratios utilisés n'est à formuler, tant sur les travaux en neuf ou réhabilitation, que sur les estimations de GER ;
- toutefois, l'étude ne met pas en évidence l'obligation de remise en état du scénario de référence, ainsi que du scénario 2, surtout au regard des obligations liées au Décret Tertiaire. En effet, sur le long terme, l'obligation d'une réduction de 60 % des consommations énergétiques nécessitera d'autres travaux que ceux prévus, notamment le remplacement complet du système de chauffage (sur tous les bâtiments domaniaux du périmètre).

Observation : L'évaluation financière des travaux sur la durée de vie du bâtiment, dans ces scénarios, nous paraît insuffisante (Pour mémoire obligation de réduction de 60 % des consommations énergétiques à horizon 2050).

Les estimations globales sont indiquées dans l'annexe 2, et reprises ci-dessous pour mémoire :

Tableau 1 : Estimation des consommations énergétiques

Description succincte du scénario	INVESTISSEMENT				Total énergie et densification (k€)	ÉCONOMIE ENERGIE		
	Investissement total (k€)	dont "énergie" (k€)	dont "densification" (k€)	dont "autres travaux" (k€)		Consommation initiale (k€/an)	Consommation après travaux (k€/an)	% économie consommation
Hauts de France Lille								
Scénario ref :	56 990	32 697	0	24 293	32 697	892	733	18%
Scénario 1 :	149 406	0	0	1 044	148 362	892	392	56%
Scénario 2 :	149 406	61 475	50 988	34 152	112 463	892	623	30%
Scénario 3 :					-00			

Source : Extrait annexe 2

Observation : On notera aussi que le dossier ne précise pas si les scénarios et notamment le scénario privilégié atteignent les objectifs du Décret Tertiaire, à l'horizon 2050, malgré un investissement très important.

L'annexe 5 contient une analyse des charges de fonctionnement de l'actuelle cité administrative, comprenant les coûts d'exploitation maintenance, énergie/fluides. Il est à noter que les charges de fonctionnement des autres sites ne sont pas détaillées.

Ces données (hypothèses de référence) sont reprises de manière globale dans la fiche opération de la manière suivante :

Tableau 2 : Coûts Consommation énergétique

COUTS Autres services		K€ TTC
Charges de fonctionnement (eau et énergie, nettoyage, entretien et réparations, accueil et sûreté, espaces extérieurs et dépenses générales)		3604K€ TTC/an
Dont Consommation énergétique	336 Kwh.ep/m² SUB.an	441K€ TTC/an
Émissions GES	27 kg.eqCO2/m² SUB.an	

(Extrait du tableau p13 Fiche Lille348)

Tableau 3 : Coûts Consommation énergétique

COUTS Cité + Autres services		K€ TTC
Charges de fonctionnement (eau et énergie, nettoyage, entretien et réparations, accueil et sûreté, espaces extérieurs et dépenses générales)		5660K€ TTC/an
Dont Consommation énergétique	298 Kwh.ep/m² SUB.an	892K€ TTC/an
Émissions GES	28 kg.eqCO2/m² SUB.an	

(Extrait du tableau p14 Fiche Lille348)

Les annexe 2 et 3 sont des tableaux qui permettent la comparaison des différents scénarios, en reprenant l'ensemble des hypothèses émises dans l'annexe 6.

Ces dernières mettent en avant le RSI « brut », ainsi que les VAN à 25 ans.

Tableau 4 : Comparaison entre les scénarios 1 et 2

	SCENARIO DE REFERENCE	SCENARIO 1 Construction neuve	SCENARIO 2 Réhabilitation
Principes généraux	Travaux et entretien strictement nécessaires au maintien en activité de la Cité.	Construction d'une nouvelle Cité administrative aux standards modernes et cession du site actuel.	Densification de la parcelle actuelle et réhabilitation du bâtiment existant.
Avantages	Investissement limité.	- Modernisation et optimisation du patrimoine. - Améliorations fonctionnelles entre services. - Faible gêne pour les utilisateurs et les usagers.	Optimisation de l'occupation du bâtiment actuel.
Inconvénients	Pas de modernisation, pas d'optimisation de l'occupation, travaux en site occupé.	Coût d'investissement	- Performances bâtimementaires < projet neuf. - Projet global hors calendrier P348 (uniquement extensions sur site, mais pas réhab du bâtiment existant)
Performance économique	Sur 1925 postes		
Montant total de l'investissement (en K€ TTC TDC)*	60 167 k€	149 406 k€	149 406 k€
Coût d'investissement (en € / m² SUB)	1 912 €/m²	4 198 €/m²	5 697 €/m²
Coût d'investissement (en € / PDT)	31 256 €/PDT	77 613 €/PDT	77 613 €/PDT
Loyers et charges économisés**		4 997 136 €/an	3 645 870 €/an
Produits de cession envisagés		25 492 000 €	16 492 000 €
VAN (en K€ TTC)*** à 25 ans	-260 578 k€	-174 397 k€	-241 300 k€

(Extraits du tableau p25 Fiche Lille348)

On notera que l'investissement des deux scénarios concurrents est identique, mais ne permet pas de générer une économie de loyers et charges égales. De fait, la VAN à 25 ans s'en trouve fortement différenciée.

Le calcul du RSI (Retour sur Investissement) est un critère déterminant de l'appel à projet du Programme 348 lancé par la DIE. La calcul du RSI Brut suit la formule suivante : (Montant Investissement – Produit des cessions)/(Economies de charges de fonctionnement) ¹

Tableau 5 : Calcul du RSI

Tous les montants en k€TTC	INVESTISSEMENT					ECONOMIE ENERGIE			RATIOS ET COMMENTAIRES			
	Investissement total (k€)	dont "énergie" (k€)	dont "densification" (k€)	dont "autres travaux" (k€)	Total énergie et densification (k€)	Consommation initiale (k€/an)	n après travaux (k€/an)	% économie consommation	Réduction de la facture énergétique par Pdt	RSI énergie sur la cité	RSI énergie + PIE	RSI sur total du coût
Hauts de France Lille												
Scénario ref :	56 990	32 697	0	24 293	32 697	892	733	18%	18%	205	205	357
Scénario 1 :	149 406	0	0	1 044	148 362	892	392	56%	51%	0	24,6	24,8
Scénario 2 :	149 406	61 475	50 988	34 152	112 463	892	623	30%	22%	229	26,3	36,5
Scénario 3 :					-00							

(Extrait de l'Annexe 2)

Le tableau ci-dessus montre le résultat des RSI.

Les données financières du projet sont arrêtées au strict périmètre de l'opération de construction, en incluant les consommations énergétiques ainsi qu'une provision pour l'exploitation maintenance. Toutefois, ne sont pas pris en compte les équipements qui vont permettre aux services de fonctionner. Par équipements, on entend le mobilier, l'informatique et autres matériels nécessaires à l'évolution et à la modernisation de ces derniers. On peut aussi ajouter les solutions de numérisation des archives et la mise en place d'une GED (Gestion Electronique des Documents) pour ces dernières, afin d'optimiser la surface bâtie à destination de ses usages.

¹ Y-compris économies de loyers et charges locatives

Pour exemple à l'échelle de 2 000 postes de travail, on peut provisionner une enveloppe de 6 M€ pour le seul mobilier et l'équipement informatique complet, intrinsèques à l'opération, qui affecte le RSI et la VAN du projet.

Recommandation n°4 : Le porteur de projet doit déterminer son besoin en volume d'archive, et la stratégie de numérisation pour satisfaire les objectifs en la matière. Le mobilier doit faire l'objet de proposition du futur titulaire (cf. programme fonctionnel) sans être inclus au marché laissant une incertitude sur les besoins financiers à très court terme. Ce volume financier doit être appréhendé afin de ne pas subir de restrictions budgétaires susceptibles de "vider" la substance même du projet dans sa qualification de modernisation et amélioration de la qualité d'usage.

Sur la partie énergétique (environnementale) des scénarios :

Observation : Le volet environnemental du dossier n'est pas traité de manière spécifique, et ce malgré un choix de montage en MGP (Marché Global de Performance). Cette approche est nécessaire à l'étude d'impact et avis de l'Autorité Environnementale qui doit être jointe à l'ESE.

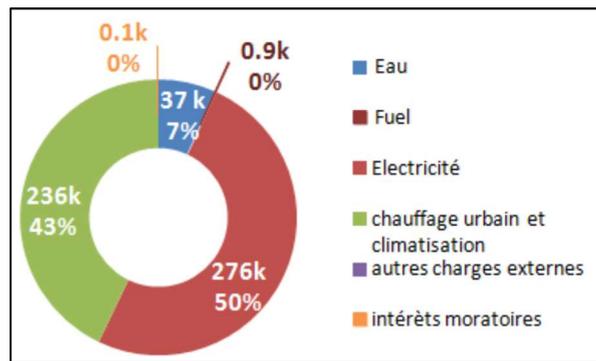
Recommandation n°5 : Les Experts recommandent qu'il soit traité au moins pour la solution retenue par les concurrents.

Les données disponibles concernent des ratios de consommations en kWh ep /m² SUB/an (cf. tableaux p13 et 14 Fiche Lille348 cités précédemment) et une brève description de l'état des consommations de l'actuelle cité à l'annexe 5.

On notera que cette dernière, à la page 19, cite un audit énergétique de 2010 avec un niveau de consommation de 3,6 millions de kWh en consommation globale pour une facture énergétique de 364 k€ TTC sur une période de douze mois (2007/2008). Ces données sont comparées avec les niveaux de consommations de 2015 (2,4 millions de kWh) et montrent une diminution de 33 % **sans donner d'explications ou justifications particulières.**

Par ailleurs, la répartition des énergies utilisées, tant pour le chauffage que les usages, n'est pas quantifiée pour chaque bâtiment concerné par le périmètre de l'étude, en dehors du graphique ci-dessous spécifique à l'actuelle cité pour l'année 2016.

Figure 3 : Répartition des énergies utilisées



Répartition de la dépense en Fluides 2019 (€ TTC)

Observation : La présence d'un réseau de chauffage urbain dans le graphique ci-dessus peut expliquer le gain de 33 % entre l'année 2016 et les résultats de l'audit de 2010 si ce dernier a été réalisé entre ces deux périodes. D'autre part l'addition des consommations énergétiques de l'année 2016 montre un total de 522 k€, soit 81 k€ de plus que le montant renseigné dans le tableau p13 de la Fiche Lille348.

D'autre part à la lecture de l'annexe 5, la consommation en kWh a diminué de 33 % en 6 ans, mais la note financière a augmenté de 21 %. Le coût du kWh en 2010 était de 0.10 € contre 0.18 € en 2016 soit 80 % d'augmentation. Qu'est-ce qui peut justifier un tel écart ?

Recommandation n°6 : Après analyse de l'ensemble de ces documents, on ne peut que regretter l'absence d'un document spécifique lié aux consommations énergétiques de l'ensemble des bâtiments concernés et permettant la comparaison des scénarios.

Tableau 6 : Tableau indicatif à titre d'exemple

	Bâtiment	M² SUB	Consommation en kWhep	Consommation en kWhef	Emission GES en kg eqCO2	Coût Energie	Ratio	Ratio
							kWhep/m² SUB	kgeqCO2/m² SUB
Scénario de référence	Charles de Gaulle	1 685	310 188	225 714	44 798	17 820 €	184,04	26,58
	UNAL	1 958	418 476	283 048	64 752	23 840 €	213,67	33,06
	Pradel	S.O.	S.O.		S.O.	S.O.	S.O.	S.O.
	Albasud	2 907	898 835	348 386	29 264	48 774 €	309,25	10,07
	Pagnol	963	292 296	113 293	9 517	15 861 €	303,51	9,88
	Total	7514	1 919 795	970 441	148 331	106 442 €	255,51	19,74
Scénario 1	Charles de Gaulle	1 685	241 288	156 814	28 675	13 686 €	143,16	17,01
	UNAL	1 958	379 956	219 778	36 221	21 297 €	194,01	18,49
	Pradel	507	143 887	55 770	4 685	7 808 €	283,80	9,24
	Albasud	2 907	898 835	348 386	29 264	48 774 €	309,25	10,07
	Pagnol	963	292 296	113 293	9 517	15 861 €	303,51	9,88
	Total	8021	1 956 262	894 041	108 362	107 426 €	243,91	13,51
	Total gains / Scénario référence	en %	36 467 2%	-76 400 -8%	-39 969 -27%	984 1%	-12 -5%	-6 -32%
Scénario 3	Forestié	5 382	763 706	296 010	24 865	44 870 €	141,90	4,62
	Total	5 382	763 706	296 010	24 865	44 870 €	141,90	4,62
	Total gains / Scénario référence	en %	-1 156 089 -60%	-674 431 -69%	-123 466 -83%	61 572 € -58%	-113,61 -44%	-15,12 -77%

Cet exercice est nécessaire afin d'évaluer le bilan carbone et quantifier les gains générés par les projets comparés, sur leurs seuls périmètres bâtimentaires.

D'autre part, il permettrait de confirmer les objectifs de performance attendus dans le cadre d'une procédure MGP, dont c'est la finalité.

Pour mémoire, un rapide calcul comparatif d'émission de GES en Kg.eqCO2 ci-dessous permet de mettre en valeur un gain de 1080 TeqCO2 entre ce qu'aurait dû être une option de référence, et le scénario privilégié, sur le seul périmètre des consommations énergétiques :

	Surface SUB	Emission GES /m² SUB . An (kg eq CO2)	Emission GES annuelle (kg eqCO2.an)
Cité Administrative actuelle	22451	26	583726
Autres services	28940	27	781380
		Total	1365106
Objectif Nouvelle cité de 8 kg eqCO2/m² SUB . An			284752
Gain sur Option de référence en KgeqCO2 . An			-1080354

La monétarisation de ce gain, suivant valeurs tutélaires du SGPI avec l'actualisation adéquate, fait ressortir un gain sur la VAN-SE de 3.28 M€ sur 25ans.

Recommandation n°7 : Le porteur de projet dans le cadre de son étude d'impact, et autres documents environnementaux, doit effectuer ces calculs en tenant compte des émissions liées à la construction, travaux de GER, transports des agents, impact des aménagements extérieurs, etc. Par ailleurs, ce volet énergétique et environnemental doit être développé et suivi dans le cadre des objectifs fixés pour le MGP.

Bilan sur les aspects économiques et énergétiques

A ce stade, les contre-experts constatent que la partie économique et financière des scénarios proposés se limite au seul périmètre bâtementaire et sur une durée de 25 ans.

Ils notent quelques incohérences dans les données financières (cf. remarques article précédent) et surtout des sous estimations des travaux nécessaires (Scénarios de référence) :

L'option de référence, présentée ici comme Scénario de référence, est limitée aux seuls investissements immédiats, sans avoir une vision stratégique minimale et réglementaire à long terme (notamment l'impact du décret tertiaire). Une meilleure définition de cette option de référence renforcerait la valeur relative de la solution retenue, dans une logique de comparaison des RSI (Retour sur investissement) qui est une des directives majeures de l'appel à projet du Programme P348.

Recommandation n°8 : Le calcul de la valeur n'a de sens qu'en comparaison avec une option de référence bien définie. Il convient dans cette dernière de considérer les obligations légales connues à ce jour. De plus, ce calcul ne peut se limiter au seul aspect bâtementaire ni considérer un horizon aussi court.

Par ailleurs, la partie énergétique est limitée à un affichage en termes de consommation d'énergie primaire / m² de surface SUB (kW ep / m² SUB.an) et la partie environnementale, en termes de GES (gaz à effets de serre) notamment, n'est pas développée, ni quantifiée, tant sur la partie bâtementaire que sur les externalités (déplacements des agents, du publics, etc...).

Recommandation n°9 : Le calcul d'une VAN-SE telle que la réclame la loi sur l'évaluation préalable, nécessite un chiffrage des impacts environnementaux, a minima au travers d'une mesure des émissions de CO₂. Le calcul d'une VAN-SE en relatif à une option de référence bien définie permettrait de comparer les deux variantes.

4.4 Aspects sociaux

Les analyses disponibles dans le dossier.

Concernant le contexte et les impacts relatifs aux agents, aux usagers et plus largement aux populations concernées, il est fait référence aux éléments suivants :

- la note « synthèse SGPI » ;
- l'annexe 7 « Impact sur les déplacements domicile-travail », en date de janvier 2019 ;

- la note DDTM d'octobre 2020 sur les projets structurants autour de la future Cité dans le scénario 1.

Que disent ces analyses ?

- L'annexe 7 traite exclusivement des déplacements des agents des sites concernés par le projet sur la base de l'offre de transport actuelle en présentant une analyse fondée sur les résultats d'un questionnaire distribué à chacune des administrations concernées. Un avertissement préalable nous indique que cette analyse ne saurait se substituer à une étude réglementaire d'impact et qu'elle vise à fournir des ordres de grandeur.
- Le questionnaire, distribué à 1 973 agents, a reçu 1 222 réponses, soit un taux de 61,9 %. L'analyse qui en découle vise à déterminer l'impact sur le temps de trajet des agents de cette nouvelle implantation du scénario 1 et conclut à une légère prépondérance globale des pertes de temps (pour 60 % des agents), mais avec majoritairement des pertes de temps limitées, avec néanmoins une perte de temps supérieure à 5 minutes pour un quart des agents, dont 2 % subissent une perte de 9 à 15 minutes. L'étude identifie les impacts les plus défavorables cumulant les temps de trajet supérieurs à 43 minutes et les pertes de temps excédant 5 minutes. Enfin, on peut noter que les usagers du train travaillant dans l'actuelle cité et dans les sites proches sont particulièrement pénalisés par la nécessité d'un trajet supplémentaire en métro (5 stations par la ligne 1 et 7 stations par la ligne 2, soit environ 10 minutes).
- Il est mentionné par ailleurs dans la synthèse SGPI que le supplément de trafic sur ces lignes de métro à l'heure de pointe (1 000 usagers) n'est pas négligeable par rapport à un trafic constaté voisin de 10 000. Ce supplément pourrait être plus facilement absorbé grâce au doublement de capacité des lignes de métro annoncé par la Métropole à l'horizon 2023 selon la note DDTM. **Un tel doublement a un coût qui, pour partie au moins, fait partie des externalités liées au projet.**
- L'annexe 7 fournit une cartographie et des tableaux détaillés qui permettent de bien appréhender ces constatations. Elle appelle les observations suivantes :
 - Le rapport étant daté de janvier 2019, on peut supposer que le questionnaire a été diffusé fin 2018, il y a deux ans, ce qui reste assez récent ;
 - Le taux de réponse est variable, avec des services répondant à 100 % (SGAMI, 301 réponses pour 281 agents au préprogramme), et d'autres de façon beaucoup plus limitée (DDTM, 63 réponses pour 214 agents au préprogramme) ;
 - La classification des modes de transport utilisés place dans la même catégorie les modes actifs (marche, vélo) et l'utilisation de l'automobile. Cette classification fondée exclusivement sur la différenciation entre modes individuels et collectifs ne permet pas de prendre en compte l'impact sur les gaz à effet de serre et fragilise les calculs de temps de trajet : les incertitudes liées à la congestion du trafic automobile sont juste évoquées, mais non intégrées.

A noter que le site de la Porte des Postes n'est pas seulement desservi par le métro, qui est le mode le plus évident de liaison avec les gares centrales, mais se trouve d'ores et déjà bien desservi par les autres transports collectifs. La note DDTM apporte des précisions sur les mises en service des futures lignes de tramway.

Plus largement, les contre-experts recommandent que :

Recommandation n°10 : L'étude socio-économique doit quantifier la valeur du temps perdu ou gagné à l'aide des valeurs tutélaires, ainsi que les effets en termes de CO2.

Recommandation n°11 : Aucune approche précise n'est fournie sur les conséquences pour les usagers, visiteurs, fournisseurs, etc. du transfert depuis les différents sites existants vers la future cité. Il convient, par exemple, de décrire voire quantifier l'impact du transfert sur la réduction de la congestion des infrastructures et services de transport (routes, SNCF, métro) autour des gares centrales de Lille Flandre et Lille Europe ; et ce, en prenant en compte si possible un scénario d'évolution sur les sites délaissés. L'impact du transfert aurait dû faire l'objet d'une évaluation globale du temps perdu (ou gagné) et d'une évaluation en prenant en compte un coût moyen horaire des personnels, des visiteurs ou des fournisseurs.

Bilan sur les aspects sociaux

A ce stade les contre-experts regrettent que l'on ne dispose pas d'une approche globale, sur un plan social, de l'attractivité du site de la future Cité, tant pour les personnels que pour les usagers au sens large, et s'appuyant sur les analyses des déplacements, mais aussi sur les dynamiques d'évolution sociale, environnementale et d'attractivité telles que :

- La possibilité pour les fonctionnaires de trouver des logements dans les quartiers voisins (point cité dans la synthèse SGPI p.7 : « *les fonctionnaires de la cité trouveront dans le nouvel urbanisme une offre de logements leur correspondant, conduisant le quartier à réussir la mixité de revenus recherchée* ») ;
- L'amélioration de l'utilisation des services de transports et développement des modes actifs ;
- La contribution à l'augmentation de l'attractivité du site et de son environnement.

Observation : Une telle approche serait susceptible comme pour tout aménagement, de quantification sur les critères suivants : la valeur du temps, les émissions de gaz à effet de serre, l'amélioration du logement, le renforcement de la mixité, et plus généralement l'ensemble des aménités urbaines. Les contre-experts présumant que de telles analyses seraient susceptibles d'apporter des arguments positifs à l'implantation sur ce site, a priori dans un quartier difficile, par rapport à d'autres localisations possibles.

4.5 Évaluation socio-économique et calendrier des procédures

Le calendrier joint au dossier fait bien apparaître les différentes séquences à prendre en compte : tout d'abord celle des procédures spécifiques calées sur un délai de 321 jours qui court jusqu'à fin décembre 2021, date correspondant à la fin du délai de recours des tiers sur le permis de construire.

On peut y voir figurer en premier lieu une procédure "SGPI" au sein de laquelle le recrutement d'un prestataire pour la réalisation d'une étude socio-économique était prévu le 05 octobre 2020.

Recommandation n°12 : L'étude socioéconomique doit accompagner l'ensemble du processus de réalisation du projet car c'est elle qui permet d'éclairer les choix successifs que doit faire le maître d'ouvrage.

Une synthèse permettant la mise en forme d'une telle étude pouvait se faire début octobre, mais l'expertise proprement dite ne peut normalement intervenir qu'à l'issue des autres procédures.

La difficulté dans le cas présent est liée à la nécessité de connaître le projet pour recueillir certains avis tel celui de l'autorité environnementale, et peut être aussi les effets possibles liés à la mise en compatibilité du PLUI.

Vu sous cet angle notre contre-expertise intervient tôt dans le processus, (ce n'est pas forcément dommageable dès lors qu'il n'y a pas eu d'expertise proprement dite). En revanche, le maître d'ouvrage pourra utilement bénéficier des remarques et observations des contre-experts pour la suite du dossier.

Recommandation n°13 : Le porteur de projet devra à l'avenir se préoccuper de réaliser une étude socioéconomique dès le début des projets.

Concernant les autres séquences, les contre-experts attirent l'attention sur la faiblesse des délais laissés aux différents acteurs pour accomplir leurs tâches :

- Les groupements n'ont eu que 2 mois et demi, entre le 21 juillet et le 8 octobre, en comptant le mois d'août (durant lequel la mobilisation des équipes est problématique, surtout cette année, après un confinement) pour étudier des esquisses plus, sur un projet de 40 000 m² dont le programme n'est certes pas des plus complexes, mais qui n'est pas si simple pour autant.
- Les AMO de leur côté n'ont eu que 10 jours pour examiner 3 projets, c'est peu.

Le choix du lauréat se fera sur la base d'un APS, les contre-experts attirent l'attention sur le fait que le niveau APS permet de ne cerner que les grands principes des projets. Les groupements seront donc poussés à provisionner des risques pour couvrir d'éventuelles difficultés susceptibles d'apparaître dans les phases ultérieures d'études.

- Le délai d'étude pour un APS peut être estimé correct si les groupements profitent des mois de novembre et décembre 2020 pour avancer leurs travaux.
- En revanche les délais d'analyse par les AMO sont courts pour alimenter deux tours de dialogue.
- De même les délais laissés aux groupements pour reprendre leurs études à l'issue des séances de dialogue sont très brefs.

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.

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.

4.6 Examen de la complétude et des hypothèses des scénarios examinés

Les trois scénarios sont : le scénario référence (0), le scénario 1 et le scénario 2.

Au cours des paragraphes qui précèdent nous avons pu mettre en évidence le fait que d'autres scénarios auraient pu être abordés notamment :

- quant au choix du programme à réaliser, n'eut-il pas été intéressant de regarder s'il ne fallait pas envisager le déménagement de tous les services ou au contraire d'éclater les services dans différentes zones (pour réanimer certains quartiers par exemple) ?
- quant au choix de la localisation : existe-il d'autres localisations sur Lille qui auraient pu accueillir le programme ciblé précédemment ?
- quant au mode d'hébergement à retenir pour loger le programme prévu : location, AOT-LOA, marché de partenariat, etc.

Nous avons également pu mettre en exergue l'incomplétude de l'analyse de l'effet des scénarios sur les externalités, en particulier sur celles qui concernent la ville, notamment que vont devenir les emprises et bâtiments abandonnés par l'État ?

De même n'a pas été examinée la question de la valeur patrimoniale à terme pour l'État si demain comme il le fait aujourd'hui il est conduit à revendre sa cité administrative.

Recommandation n°14 : Les experts ont l'intuition que le scénario 1 est un bon choix mais ils auraient apprécié de pouvoir disposer d'une meilleure argumentation.

5 Analyse de la robustesse des hypothèses retenues

5.1 Urbanisme et environnement

Le contexte urbanistique et environnemental

Etant donné que le volet urbanistique et architectural du projet retenu a été largement abordé dans les parties 2.1 et 2.2, il sera question ici de l'environnement, sujet traité dans l'« Expertise écologique dans le cadre de la construction de la nouvelle cité administrative de Lille », confiée à « Diagobat Biodiversité », et datée de janvier 2020.

Les contre-experts ont noté les points suivants :

- L'investigation écologique porte sur le seul site de la nouvelle Cité, mais présente le mérite de définir deux périmètres : celui de la zone de projet, qui se confond avec la zone d'inventaire, et le périmètre élargi correspondant à une surface de 5 km de rayon centrée sur la zone de projet. Cette distance, choisie en fonction de la matrice paysagère dans laquelle le projet s'inscrit, sert au recensement des zonages du patrimoine environnant. Elle englobe de fait la majeure partie de la zone urbaine centrale de la Métropole et de la Ville de Lille, et comprend d'ailleurs les actuels sites d'implantation des services appelés à déménager.
- Les démarches présentées dans l'étude sont bien documentées et exhaustives. Trois prospections ont été menées entre septembre et novembre 2019 pour identifier les espèces végétales et animales (flores et habitats, oiseaux, arthropodes, mammifères, reptile et la sensibilité écologique de la zone). Ces espèces sont référencées par rapport aux critères de classement nationaux mais aussi par rapport à ceux du Conservatoire botanique national de Bailleul qui couvre spécifiquement le territoire des Hauts-de-France.
- Il en ressort que le site ne joue pas un rôle majeur dans la connexion et l'interaction avec les zonages du patrimoine naturel, les composantes du SRCE et les zones à dominante humide, mais que la zone d'étude borde 3 axes de corridor (milieux arborés, milieux arbustifs et milieux ouverts) du sud de Lille.
- L'expertise conclut que les enjeux floristiques et faunistiques paraissent faibles au regard des prospections réalisées, qui ont identifié des espèces peu nombreuses et toutes très communes. Néanmoins un enjeu identifié réside dans la continuité arborée située au sud de la zone de projet. Cette continuité est jugée intéressante pour le déplacement de la faune et se caractérise par la présence d'un espèce exotique envahissante (le robinier faux-acacia) dominante d'où une strate arbustive et herbacée très réduite.

Observation : Au regard de cette étude les contre-experts considèrent que les enjeux écologiques et de biodiversité sur le site étudié sont limités.

Cependant ils attirent l'attention sur un enjeu spécifique concernant la continuité arborée. Celle-ci, située au sud du site, s'inscrit dans un corridor écologique identifié. Il s'agit de la bande végétalisée qui sépare le site d'implantation proprement dit de l'autoroute et qui comporte, outre l'espèce invasive constituée par le robinier faux acacia, les espaces végétaux adjacents à cette infrastructure.

Recommandation n°15 : Il serait intéressant de disposer d'éléments plus précis sur la stratégie de préservation et d'évolution de cette continuité écologique : développement d'autres espèces végétales par exemple.

Par ailleurs, les contre-experts soulignent qu'une analyse environnementale ne saurait se limiter aux seuls aspects écologiques et de biodiversité.

D'une part, ils recommandent de fournir une analyse beaucoup plus détaillée des impacts de la phase de chantier, susceptible de durer deux à trois ans, et de ses nuisances particulières : écoulement des eaux, mouvements de matériaux, bruit, pollutions diverses, congestion du trafic. A signaler que ces impacts de chantier seraient particulièrement pénalisants dans le scénario de restructuration sur place (durée plus longue, zone urbaine congestionnées, etc...)

D'autre part, ils rappellent la nécessité d'analyser les impacts au titre du dossier « Loi sur l'eau ».

Recommandation n°16 : Les contre-experts demandent que les différents impacts de la phase de chantier soient analysés et fassent l'objet de mesures adaptées de modération et de suivi tout au long de cette phase.

Robustesse des hypothèses :

Concernant l'urbanisme et l'insertion dans l'environnement les contre-experts soulignent deux considérations majeures susceptibles de fragiliser les hypothèses et impacts décrits précédemment :

- L'absence de description exhaustive des évolutions environnementales et surtout urbaines, sur des périmètres pertinents, dans les différents scénarios et sur les différents sites d'étude.
- Le manque d'indications actualisées sur les discussions et échanges avec la Ville et la Métropole Européenne de Lille (MEL), collectivités compétentes en matière de documents d'urbanisme, de planification territoriale et de transports. Ce sujet impacte notamment les procédures et la chronologie. Ce point est à rapprocher aussi des débats sur l'attractivité du site et son insertion architecturale.

Recommandation n°17 : 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.

5.2 Programme de l'opération

En préambule il convient de rappeler le type de procédure choisi par le Maître d'Ouvrage, à savoir un Marché Global de Performance, associé à une procédure de dialogue compétitif.

L'analyse de cette dernière sera développée au chapitre suivant.

Toutefois le choix d'un montage en MGP (Marché Global de Performance) permet à l'acheteur d'associer la conception/réalisation des travaux à la maintenance/exploitation de l'ouvrage. Cette procédure déroge par nature au principe de l'allotissement posé à l'article L.2113-10 du code de la commande publique (loi MOP).

L'association de la mission de Maitrise d'œuvre à celle de l'entrepreneur pour la réalisation d'équipements publics y est autorisée, même en l'absence de motifs d'ordres techniques, dès lors que le contrat intègre des engagements de performances mesurables.

La procédure de dialogue compétitif est une procédure dans laquelle le pouvoir adjudicateur conduit un dialogue avec les candidats admis à y participer en vue de définir ou de développer une ou plusieurs solutions de nature à répondre à ses besoins et sur la base de laquelle ou desquelles les participants au dialogue seront invités à remettre une offre. Le recours à la procédure de dialogue compétitif est possible lorsqu'un marché public est considéré comme complexe, c'est-à-dire lorsque l'une au moins des conditions suivantes est remplie :

- le pouvoir adjudicateur n'est objectivement pas en mesure de définir seul et à l'avance les moyens techniques pouvant répondre à ses besoins ;
- le pouvoir adjudicateur n'est objectivement pas en mesure d'établir le montage juridique ou financier d'un projet.

En l'état d'analyse de l'ensemble du dossier, les experts peuvent affirmer que :

- le Maître d'Ouvrage base sa commande sur des performances attendues, tant environnementales qu'immobilières ;
- le Maître d'Ouvrage n'est pas en mesure de définir à l'avance les moyens techniques pouvant répondre à ses besoins.

Il est toutefois regrettable que le porteur de projet n'ait pas fait état des éléments précités afin d'argumenter son choix.

Le contenu du programme :

L'ensemble des éléments programmatiques versés au dossier sont les suivants :

- programme fonctionnel ;
- programme performanciel ;
- programme technique, environnemental, exploitation maintenance ;
- programme BIM ;

Sur le programme fonctionnel :

Ce document est composé de quatre parties destinées aux concepteurs afin de leur permettre de proposer des aménagements conformes aux performances immobilières, et attendus en termes de confort d'usage.

Les exigences de la Maitrise d'ouvrage reprennent les contraintes urbanistiques du lieu, ainsi que les souhaits de circulations des agents, publics et autres.

Les exigences fonctionnelles restent très génériques, mettant l'accent sur l'évolution et modularités des espaces, l'intégration des évolutions technologiques ainsi que la liaison entre services pour faciliter les échanges.

Il est spécifié que le titulaire intégrera un « *space planner* » et un ergonome dans son équipe, qui auront un rôle de conseil pour le choix et l'équipement du mobilier de bureau (non prévu dans l'enveloppe financière)

La présentation des services est détaillée, et indique le nombre de poste de travail souhaité.

Toutefois, on peut regretter l'absence d'un tableau récapitulatif. (cf. Annexe 1.6 du programme. Les annexes ne sont pas versées au dossier)

D'autre part, le besoin en nombre de poste de travail vis-à-vis des effectifs physiques sur la cité n'est pas indiqué.

On peut aussi noter une absence d'indications dans la proportion des bureaux partagés et individuels.

D'autre part, la finalisation de ce programme est intervenue en juillet 2020, soit deux mois après la fin de la première période de confinement. Une réflexion précise sur le télétravail et sa prise en compte dans la conception de l'ouvrage aurait été indispensable.

De plus, outre la modularité des espaces, la question sur l'éventuelle possibilité de mouvement des agents (ou regroupement) pendant ce type d'épisode de confinement, pour une mise en « pause » de certaines parties de la future cité administrative pourrait avoir du sens sur l'exploitation maintenance, entretien, consommation d'énergie, etc.

Sur le programme performanciel :

L'ensemble de ce document définit bien les attentes et objectifs de manière claire.

Ces objectifs sont détaillés par phases de l'opération, assorti de la méthodologie de vérification ainsi que des attentes en matière de correction.

Toutefois, les objectifs de performance en consommation énergétiques sont exprimés de deux manières différentes, qui peuvent prêter à confusion, voir être défavorables au porteur de projet, à savoir :

- l'objectif de consommation fixé à la page 24 est de 120 kWh ep/m² SRE ;
- l'objectif lisible à la page 27 est de 100 kWh ep/m² SUB.

Recommandation n°18 : Ces notions de surfaces ne sont pas expliquées, et montrent une nécessité d'harmonisation vers une seule valeur. Un risque d'interprétation défavorable au porteur de projet peut apparaître, il serait opportun de clarifier ces points pendant le dialogue compétitif afin d'assurer une égalité de traitement entre les candidats.

Sur le programme Technique, environnemental et exploitation maintenance :

Ce document détaille les objectifs réglementaires techniques attendus sur tous les corps d'états, sans limiter les solutions des futurs concepteurs.

Deux points attirent l'attention des contre-experts :

- la gestion des eaux pluviales ;
- l'étude en coût global.

Sur la gestion des eaux pluviales (p. 68/69 du document):

- il est écrit que le règlement de la Métropole de Lille impose l'infiltration comme solution préférentielle ;
- une étude géotechnique G2-AVP réalisé par Atea Group en mars 2020 met en évidence une très forte perméabilité dans les craies altérées à 3.4 à 3.6 m, mais un plan de gestion établi

par Ginger à la même période proscrit l'infiltration compte tenu de la qualité des remblais rencontrés.

L'absence des annexes spécifiques ne permet pas d'évaluer la pertinence de mise en œuvre de bassins de rétentions/infiltration sur la parcelle, compte tenu que le bassin versant intercepté (supposition des EP interceptés des parcelles voisines) est supérieur à un hectare.

Il demeure un risque certain sur la viabilité de la solution imposé par la Métropole, et de l'issue de l'instruction de la Déclaration au titre de la Loi sur l'Eau (pour mémoire, une rubrique 2.1.5.0 est cité à la page 69 mais n'existe pas dans le document.)

Sur l'étude en coût global :

- il est spécifié que dès le démarrage de la phase APS une étude comparative en coût global des différentes combinaisons de solutions techniques devra être transmises et justifiées ;
- de manière plus globale, cette étude inclura les postes d'entretien, maintenance et renouvellement de matériel.

Il est cité qu'un cadre de réponse sera transmis à partir de la phase APS, afin que la méthode et certaines hypothèses de calcul soient identiques entre chaque groupement.

Un cadre de réponse dit Annexe 3 est cité dans le Règlement de la Consultation comme faisant partie des pièces à remettre dans l'offre initiale.

L'étude en coût global, compris externalités, est la base essentielle des conclusions d'une évaluation socio-économique. Aucun document, cadre de réponse ou élément permettant d'apprécier la démarche du porteur de projet n'est présent dans le dossier fourni aux contre-experts.

L'étude des éléments transmis montrent une incomplétude du dossier de consultation des entreprises du MGP et les éventuelles difficultés à venir pour le porteur de projet dans sa prise de décision finale, et sur les critères structurants cette dernière.

En effet, la performance immédiate relative au DOE et simulations diverses doit s'inscrire dans le temps, se mesurer et se corriger éventuellement, tout en restant dans une trajectoire financière et technique stable, suivant les éléments composants la projection en « Coût Global ».

Il sera donc difficile pour le porteur de projet de poser des bases de comparaison des propositions sans avoir une référence.

Sur le programme BIM :

Le document est précis sur les objectifs d'utilisation de la maquette numérique, les relations entre l'AMO spécifique et l'équipe titulaire du MGP.

Toutefois, nous notons l'absence de définition du niveau de précision attendu pour chaque phase de l'opération, et surtout de la maquette finale.

Sur le document, à la page 43, il est spécifié que le LOD (*Level of Detail*) doit être conforme au Règlement de Consultation. Toutefois, ce dernier document n'en fait pas état.

Afin de pouvoir associer une GMAO performante, le LOD minimum attendu en DOE doit être en LOD 400, et dans le meilleur des cas en LOD 500.

L'absence du niveau de précision peut être une source de litige.

A ce stade, les contre-experts regrettent :

- le manque d'analyse sur le choix du montage d'opération ;
- l'absence de l'évaluation socio-économique pouvant être la base de référence sur les objectifs, et éléments de comparaison des projets en coût global ;
- un report sur les futurs titulaires d'études complémentaires (Dossier Loi sur l'Eau) ou détails de prestations (BIM) lève un risque calendaire et financier sur l'Opération.
- l'absence d'une note spécifique sur les compétences et missions de l'AMO technique, permettant de limiter certains risques cités précédemment.

Robustesse des hypothèses du programme :

Il convient de rappeler que la procédure de dialogue compétitif permet de qualifier progressivement le besoin du Maître d'Ouvrage et la solution capable de le satisfaire pendant le déroulement de ce dernier. En cela, le programme initial fournit aux candidats ne peut être restrictif dans la liberté d'expression et de conception.

Le programme en l'état, à l'exception des annexes dont nous n'avons pas eu connaissance, est suffisamment précis pour ce type d'opération.

Toutefois, l'ESE dans son ensemble, et sur la partie analyse de risque, aurait dû nous révéler quelles étaient les possibilités d'anticipation des différents risques cités précédemment.

5.3 La dimension sociale du projet (agents, usagers)

La dimension sociale, au niveau des agents, est un facteur de risque et/ou de réussite d'un tel projet. En effet, le déplacement de 1 900 agents n'est pas neutre.

L'article 2.4 analyse cette dimension au travers du déplacement géographique de la cité, de son impact sur les trajets domicile-travail, ainsi que sur la cartographie des modes de transports utilisés et enquêtes réalisées auprès des agents.

L'acceptation sociale porte aussi sur l'environnement de travail, les locaux disponibles, leur type d'utilisation et leur ambiance.

L'illustration du taux d'occupation des espaces actuels sur l'ensemble du périmètre fait ressortir une surface utile brute (SUB) de 24 m² en moyenne par poste de travail, 14.8 m² SUN/ PdT, avec 2 160 postes de travail disponibles pour 1 963 effectifs physiques. (Fiche Lille348, p.13)

Cette notion de « volumétrie » globale par agent actuelle est à comparer avec celle projetée.

Le projet propose un objectif de performance immobilière à 12.6 m² SUN / PdT, 18.5 m² SUB / PdT, pour un total de 1 925 Postes de travail (PdT) et 1 895 effectif physique.

Soit une réduction de 23 % sur la SUB et 15 % sur la SUN.

Cela implique forcément une mutualisation des espaces, et ainsi qu'une réduction de ces derniers.

Le déplacement géographique, associé à l'incertitude de l'environnement qui va accueillir les agents peut être un facteur anxigène et un refus, source de conflits sociaux latents ou à venir.

Aucune donnée relative au dialogue social, ni sur la communication faite aux agents autour du projet n'est renseignée afin d'évaluer la prise en compte des différents risques sociaux.

D'autre part, le contexte actuel lié à la crise sanitaire du COVID, et la généralisation du travail à distance met en avant un changement des modes de travail, ainsi qu'une remise en question des méthodes de management liées.

Il aurait été souhaitable de voir une note détaillée sur la prise en considération de ces changements, et des moyens que le porteur de projet se propose de mettre en œuvre auprès de ses agents afin de les accompagner dans le changement.

La seule présence d'un ergonome dans l'équipe titulaire du MGP, ainsi qu'un *space planer* ne suffira pas à effectuer une communication efficace envers les futurs utilisateurs.

A ce stade et au total les contre-experts regrettent :

- le manque d'analyse sur les différents risques sociaux ;
- l'absence d'accompagnement spécifique (AMO accompagnement au changement) ;
- l'absence d'outil de communication spécifique au projet à l'attention des agents, usagers, etc.

6 Analyse du montage de l'opération

La maîtrise d'ouvrage est organisée autour d'un Directeur de Projet (le DDTM) assisté de conseillers et qui s'appuie sur une Cheffe de Projet Immobilier qui dispose de consultants et d'assistants à maître d'ouvrage (internes pour les systèmes d'information et le foncier) et par le biais d'accords cadre pour le plus important : l'AMO généraliste :

- cette AMO n'était pas encore désignée le 4 janvier 2019 ;
- le projet de contrat fait état d'AMEXIA, Conseil représenté par Frédéric REVAUX ;
- la procédure de réalisation choisie est celle du marché global de performance (MGP).

La consultation a été lancée sous la forme d'un dialogue compétitif.

C'est un choix à priori pertinent sur lequel les contre-experts rejoignent le maître d'ouvrage, mais dont les avantages d'un tel montage auraient mérité d'être explicités relativement aux autres solutions dans une étude socio-économique.

Une justification du MGP est proposée dans la note programme 348 page 32 par comparaison avec le processus Loi MOP (la solution du marché de partenariat semble avoir été éludée à priori). En revanche il existe plusieurs modes de dévolution pour ce type de marché :

- l'appel d'offre ;
- la procédure concurrentielle avec négociation ;
- le dialogue compétitif.

Le choix du MGP, apparait judicieux si l'on cherche à impliquer les acteurs (concepteurs, constructeurs, exploitants mainteneurs) le plus en amont possible. C'est notamment incontournable si l'on souhaite obtenir des garanties sur les performances ultérieures.

C'est un objectif difficile, voire impossible à obtenir en loi MOP : aucun des acteurs, dès lors qu'il ne maîtrise pas l'ensemble du processus n'est valablement en capacité de prendre des engagements de résultat.

Le programme affichait des ambitions de performances élevées pour ce qui concerne les consommations énergétiques ou les émissions de gaz à effet de serre. Ces performances ont été rattrapées depuis par le fameux « décret tertiaire », lequel devrait être respecté compte tenu des objectifs avancés, mais il faudra le vérifier.

D'autres objectifs sont également ciblés, quant à la flexibilité des espaces, leur modularité, leur évolutivité, qui demandent une prise en compte très en amont des préoccupations de gestion des bâtiments.

Les concepteurs ont avantage à bien connaître les process de construction et de gestion. Le constructeur devra tenir compte des contraintes de la gestion exploitation et de la maintenance. Le maître d'ouvrage pourra par ce biais bénéficier d'une chaîne de qualité bien meilleure parce qu'elle intéresse l'ensemble des acteurs dès le début de l'opération.

Le numérique a fait de gros progrès dans le bâtiment. Il reste encore des difficultés à résoudre quant à l'interopérabilité des outils couramment utilisés. En phase de conception **le recours à la BIM** (Building Information), est devenu d'usage courant pour les concepteurs (architectes, bureaux d'études), c'est plus difficile lorsque l'on associe les entreprises dont les outils peuvent ne pas toujours être compatibles avec ceux utilisés en amont, et c'est encore plus vrai lorsque l'on passe à la GEM (gestion/exploitation/maintenance).

En revanche c'est **un facteur de progrès considérables** si les données nécessaires à la gestion exploitation maintenance sont prises en compte dès le début, et surtout si l'on s'assure de la compatibilité des outils utilisés (GMAO, GTC).

De ce point de vue, le marché global de performance, parce qu'il réunit la quasi-totalité des acteurs dès le départ, est une excellente solution sinon « la » solution.

Autre avantage, si le marché dure suffisamment longtemps, le mainteneur sera motivé à pousser les constructeurs à mettre en œuvre les équipements les plus durables et les plus performants pour minimiser ses interventions ultérieures. Dans le cas présent il est prévu un délai d'exploitation de 60 mois avec une tranche optionnelle de 32 mois.

Ce délai de 60 mois est le délai habituel que l'on prend en compte pour amortir les d'équipements techniques (notamment en matière énergétique).

Enfin parmi les avantages, ceux du coût et des délais de réalisation sont également notables.

La plus grande souplesse que permettent les marchés privés au sein du groupement facilitera également les ajustements nécessaires.

En revanche, le marché global présente aussi quelques inconvénients :

En premier lieu, la maîtrise d'œuvre n'est plus du côté du maître d'ouvrage. La conséquence est évidente :

Recommandation n°19 : 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.

L'erreur trop souvent commise est de penser que, puisque l'on s'est associé des compétences technico-administratives, il n'y a plus qu'à faire une gestion contractuelle, donc juridique du projet.

Gérer une opération ne se limite pas à une gestion contractuelle.

Le volet juridique est certes important mais il n'est qu'un aspect. Il s'agit de gérer un système beaucoup plus complexe au sein duquel les facteurs humains tiennent une place plus importante que l'on peut le penser a priori. Il faut avant tout fédérer une équipe d'acteurs pour que chacun œuvre dans l'intérêt global de l'opération. Il revient au maître d'ouvrage de savoir concilier les intérêts de chacun au bénéfice de l'intérêt général. La coercition contractuelle n'est qu'un outil parmi d'autres pour ce faire.

En second lieu, le processus est lourd :

- Pour sélectionner les groupements il faut les pousser à réaliser un niveau d'étude suffisant (habituellement au niveau APS+, APD) pour qu'ils soient en mesure de fiabiliser leurs engagements. Cela se fait habituellement dans le cadre de dialogues compétitifs.
- Les groupements doivent avoir de ce fait, une surface financière suffisante car seul l'un d'entre eux gagnera. Ceci bien sûr, élimine les trop petites entreprises, et de plus, requiert de la part du pilote du groupement des compétences sur des problématiques de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre pour assurer la coordination du

groupement. Ce sont des profils rares en entreprise où les agents ont plutôt tendance à être spécialisés sur un métier.

Par ailleurs si l'on présélectionne trois groupements il y aura deux études APS+, APD qui ne serviront à rien, c'est quelque part une forme de gaspillage.

Recommandation n°20 : Lors de la sélection des candidatures il convient de veiller à ne sélectionner que des groupements ayant une surface financière suffisante et d'attacher une importance particulière à la qualité des acteurs et à l'organisation des groupements et enfin prévoir un niveau indemnitaire suffisant pour les concurrents non retenus (dans le cas présent le niveau paraît normal)

Enfin, le processus est plus rigide :

- En effet une fois, les partenaires désignés, il est difficile de modifier les données du projet ou du programme car l'on est plus dans la meilleure position pour pouvoir négocier ;
- Aussi, il faut très précisément identifier ses besoins en amont et s'attacher à ne réaliser que le programme correspondant ;
- L'expérience montre cependant que ce n'est pas la vraie vie. Des modifications ou adaptations s'avèrent en général inévitables dans l'intérêt de l'opération ou dans l'intérêt général.

Parmi les causes que l'on peut légitimement citer à ce titre :

- **Des évolutions du programme** : par exemple accueil de nouveaux services, évolution des méthodes de travail. Quelles que soit la qualité des prévisions initiales, le temps nécessairement long entre la programmation d'un équipement et sa réalisation conduit souvent à devoir réviser son programme. Et cela peut impacter aussi bien les aspects fonctionnels que techniques. C'est d'autant plus vrai que l'ouvrage à construire est complexe, donc son programme difficile à stabiliser.
- Indépendamment des modifications de programme il peut être pertinent d'accepter de prendre en compte **des modifications du projet** lui-même, dont la réalisation ne serait plus possible une fois les travaux réalisés. Le stade auquel les études sont faites au moment du choix des projets doit être suffisant pour en figer le parti et les principales dispositions, tant fonctionnelles qu'architecturales, mais il reste encore d'importantes phases d'études à réaliser pour aboutir à un projet bien cadré (dans le cas présent l'APD et le PRO).
- Enfin, il peut y avoir **des modifications réglementaires**, (l'impact du décret tertiaire par exemple, mais surtout des questions de sécurité qui ne peuvent être finalisées qu'après des échanges quelquefois difficiles avec les autorités compétentes).

Recommandation n°21 : Il est donc fortement recommandé de provisionner des marges budgétaires nécessaires pour faire face à ces adaptations inévitables.

Les contre-experts constatent que le calendrier de la consultation est serré, en particulier le maître d'ouvrage ne se laisse que peu de temps pour dialoguer avec les concurrents (47 jours en phase ESQ+, et 46 jours en phase APS) sachant qu'il peut y avoir des demandes de modifications et donc un temps nécessaire à leur étude ces objectifs chronologiques paraissent très courts.

Les contre-experts ont pu disposer d'un calendrier détaillé de la procédure faisant apparaître le temps imparti aux AMO pour faire leurs analyses, les dates de réunion des commissions thématiques ne sont pas indiquées.

Recommandation n°22 : 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.

A titre d'exemple il n'est prévu que 10 jours pour l'examen par les AMO des offres initiales et seulement 10 jours pour que les groupements remettent au point leur offre (après les deux jours de dialogue), que les AMO devront examiner en deux jours seulement. Il en va de même pour la phase APS+ sauf que le temps imparti aux AMO est porté à 15 jours. Un risque potentiel de manque de précisions des études et des analyses peut en résulter.

En revanche le niveau des primes est très correct. Cela devrait permettre à des entreprises de taille intermédiaire de répondre à la consultation.

Au moment où ce rapport est rédigé les premières offres (ESQ+) sont remises et en cours d'analyse par la commission technique, le jury doit se réunir mi-décembre.

Observation : Concernant le règlement de la consultation les contre-experts n'ont pas d'autres recommandations fondamentales à faire, il est de toutes façons un peu tard. Sauf pour ce qui concerne les critères de sélection des offres.

Les projets doivent être considérés dans leur ensemble. Le seul fait de réunir un jury pour leur sélection prouve que le choix n'est pas complètement « objectif » sinon une formule mathématique suffirait.

Dans le cas présent, il est prévu d'analyser les projets selon 11 critères. Jusque-là il n'y a rien de répréhensible à se plonger dans une analyse plutôt fouillée des projets.

En revanche vouloir les pondérer suppose qu'ils soient à la fois peu nombreux et indépendants les uns des autres. Or à l'évidence ce n'est pas le cas pour la pondération proposée.

Dans le cas de cette consultation, les critères sont très nombreux et la pondération ne reflète pas les objectifs exprimés au niveau du programme.

Au terme d'une liste de critères trop détaillée les paramètres importants sont nécessairement laminés, L'essentiel disparaît devant l'accessoire. En caricaturant en retenant 100 critères on ne pourrait que leur affecter une pondération de 1 %.

Parmi les critères affichés tous ne sont pas du même niveau :

- certains correspondent à des exigences incontournables ou des obligations de moyens de nature à mettre en cause la recevabilité du projet s'ils ne sont pas satisfaits et n'ont donc pas à figurer ;
- d'autres sont du niveau de l'appel de candidature (qualité et organisation du groupement notamment) ;
- certains sont du niveau déclaratif et que l'on ne pourra vérifier qu'à l'usage ;
- d'autres sont quantifiables (prix, objectifs environnementaux en matière énergétique, etc.) ;
- d'autres sont plus subjectifs (fonctionnalité, qualité architecturale, qualité technique, qualité environnementale).

Seuls les deux derniers "items" sont susceptibles de figurer dans une pondération lorsqu'il s'agit de juger un projet.

Recommandation n°23 : Pour les critères d'analyse des projets et leur pondération il faut en réduire le nombre et se concentrer sur ce qui est prioritaire pour la formalisation du projet.

Observation : La réalisation d'un bâtiment constitue un système complexe qui doit s'apprécier de façon globale, car il doit répondre à des contraintes et des objectifs qui sont parfois contradictoires. Et l'expérience montre que le bon équilibre du système est étroitement lié à la nature et à la formalisation du projet, ainsi qu'à sa relation avec son environnement. La pondération d'une vision analytique doit nécessairement être relativisée au projet. C'est précisément le rôle d'un jury.

De même que l'intérêt général n'est pas la somme des intérêts particuliers, un système ne peut pas être optimisé en poussant à fond tous les paramètres qui le déterminent.

Un bon équilibre doit être trouvé et le plus souvent cet équilibre est conditionné par le projet lui-même.

Le fait de vouloir multiplier les critères pondérés conduit notamment dans le cas présent à quelques aberrations :

La qualité architecturale qui constitue habituellement un critère fondamental, surtout lorsque la construction a par ailleurs des enjeux urbains, et comme dans le cas présent la reconquête d'un quartier, **est moins bien cotée (8 %) que le respect et la cohérence d'explications**, qui ne relèvent bien souvent que du déclaratif, (12 %) (voire pour caricaturer du concours d'éloquence), mieux vaut pour ce critère un bon commercial qu'un bon architecte.

Par ailleurs, elle est cotée au même niveau que la qualité organisationnelle du groupement, un critère qui n'a manifestement rien à voir avec la qualité intrinsèque du projet lui-même et qui aurait dû déterminer le choix des groupements lors de la sélection des candidatures.

Posons-la question : que restera-t-il une fois le bâtiment construit sinon l'impact de la qualité architecturale sa fonctionnalité et les conditions de son exploitation technique ?

Nous pourrions également citer le faible poids des engagements de performance (10 %).

Recommandation n°24 : Pour ce qui concerne le projet de contrat les Experts invitent le maître d'ouvrage à s'inspirer du CCAG travaux pour la gestion des modifications.

7 Principales interrogations sur la pertinence globale du projet

En l'absence d'expertise socioéconomique, les experts ont dû recréer la démarche à partir du dossier qui leur a été communiqué. Ce fut un travail important de tri et de recherche qui a mobilisé plus de temps que nécessaire habituellement.

En effet le dossier leur est apparu comme la compilation de notes et d'études réalisées au fil du temps sans pour autant avoir toujours été actualisées et synthétisées. Les pièces proposées constituent une somme importante d'études et de réflexions qui sont plutôt axées sur le volet financier et interne à l'administration et moins tournées vers les externalités qu'il faut prendre en compte dans une expertise socioéconomique.

Dans ces conditions, après un rappel méthodologique, le rapport des contre-experts met en exergue quelques observations et formule quelques remarques pour éclairer le maître d'ouvrage pour ses futures opérations.

Dans le cadre d'une études socioéconomique, le volet stratégique de l'avis devrait répondre à 4 questions essentielles:

- pourquoi faire l'opération ?
- que faire (quel programme) ?
- où la faire ?
- comment la faire ?

Le dossier ne permet de répondre que partiellement à ces questions. Et lorsqu'il apporte des réponses, elles ne sont pas toujours argumentées et basées sur une analyse socioéconomique.

Pourquoi faire l'opération ?

Plusieurs motifs sont avancés : la vétusté de la cité actuelle, ses conditions d'exploitation à la fois difficiles et onéreuses locaux, la vétusté des autres implantations dans la ville, l'inadaptation de leurs locaux, etc.

A ce stade les contre-experts n'ont pas de remarques à formuler

Que faut-il faire?

Le programme propose une sélection de services à reloger en fonction de difficultés techniques concernant la gestion des bâtiments qui les hébergent, accessoirement de l'intérêt de faire certains rapprochements.

Pourquoi n'a-t-il pas été envisagé cette opportunité pour regrouper l'ensemble des services y compris la préfecture elle-même ? Certains services ont manifesté le désir de rejoindre le programme, pourquoi les avoir laissés de côté ?

A contrario pourquoi ne pas avoir étudié la dispersion des services dans la ville ? Certains quartiers auraient pu bénéficier de l'animation qui en résulterait ?

L'examen des enjeux socioéconomiques propres à chacune de ces solutions aurait certainement pu justifier le choix qui a été fait. Les contre-experts ont évoqué certains arguments, qui auraient pu avantageusement apparaître pas dans le dossier.

Sur le plan technique le programme n'appelle pas de réserves.

Où faire ?

Le choix du site, au vu du dossier peut avoir résulté de deux critères : le faible coût du foncier et la volonté d'accompagner la politique urbaine.

L'emplacement choisi présente des avantages (coût du foncier, desserte, etc.), mais présente aussi de gros inconvénients, en particulier la mauvaise image du quartier. Dans ces conditions, qu'en pensent et comment vont réagir les personnels, les usagers, les visiteurs ?

Par ailleurs cet emplacement est-il intéressant pour l'État si demain, comme il le fait pour la cité actuelle, il est amené à vendre ce patrimoine ? Ce peut être une excellente affaire si le quartier change d'image ou au contraire une catastrophe si ce n'est pas le cas.

Quelles sont les conditions nécessaires à un changement d'image (nous en évoquons quelques-unes ci-dessous) ?

N'y avait-il pas d'autres opportunités foncières moins risquées à examiner ?

Par ailleurs la vente des locaux actuellement occupés en centre-ville ne va-t-elle pas poser de gros problèmes à la collectivité locales selon la destination donnée à ces bâtiments ?

Que se passe-t-il si les bâtiments en question ne trouvent pas preneur ?

Autant de questions auxquelles les contre-experts n'ont pas trouvé de réponses dans le dossier.

Le risque est grand de venir s'implanter sur le site de la Porte des Postes, si le quartier continue à se dégrader. **Les Experts ont bien compris les objectifs poursuivis par la MEL et la Ville de Lille**, objectifs auxquels bien sûr l'État ne peut rester indifférent, à savoir : la reconquête d'un quartier dégradé en y attirant et y réalisant des constructions qui sont susceptibles d'avoir un rôle moteur pour ce faire. Mais alors comment mesurer l'atteinte de cet objectif ?

Il existe des précédents, il était possible de faire du « benchmark » auprès d'autres collectivités qui ont réussi dans ce domaine en réalisant des constructions à caractères exemplaires.

Nous pourrions caricaturer le propos en parlant de Bilbao avec son « Guggenheim », de Lens avec le Louvre, de Nancy avec le Centre Pompidou, ou bien d'autres encore plus en rapport avec le sujet qui est celui d'un immeuble tertiaire.

Encore eût-il fallu analyser les conditions de succès. Dans les exemples précités, il s'agissait de programmes à caractère culturels accueillis au sein de **véritables œuvres architecturales**. Mais il eut été possible d'aller chercher des références auprès de l'ANRU, ou de l'USH (notamment du PNRQAD), ou encore à l'étranger (les Anglais et les Américains du Nord disposent d'études à ce sujet).

Cependant une question demeure : **en quoi un immeuble tertiaire peut-il jouer un rôle moteur dans la reconquête d'un quartier** ? Est-ce un présupposé ou cela repose-t-il sur des facteurs qu'il est possible d'évaluer à défaut de pouvoir les quantifier ? C'est évidemment une question qu'il eut fallu poser dans une ESE.

Comment faire ?

Dans cette optique parmi les conditions de succès possibles, il est très probable que doivent figurer « à Dire d'Expert »:

- la valeur symbolique des constructions à réaliser ;
- leur caractère exemplaire :
 - o tant du point de vue architectural qui en ferait un monument assurément attractif (pour les personnels amenés à venir y travailler, pour les usagers ou plus simplement pour les visiteurs) ;
 - o que du point de vue du respect des politiques publiques notamment en matière environnementales ;
 - o que de leur modernité.
- la réalisation simultanée du plus grand nombre possible d'opérations majeures ; (des études auraient pu et dû figurer sur ces sujets.) ;
- **la valeur du symbolique** qui s'attache à venir implanter un instrument majeur (la cité administrative) **du pouvoir exécutif** dans un quartier d'habitat social a du sens et aurait mérité d'être approfondie :

Observation : Le symbole n'aurait-il pas eu plus de force **si la préfecture elle-même** était venue rejoindre les services ?

De la même manière, aurait pu être examinée la question de savoir pourquoi le TGI, instrument majeur **du pouvoir judiciaire**, dont la reconstruction est à l'ordre du jour n'a pas envisagé de rejoindre ce type de quartier ?

Les raisons qui ont conduit ces entités majeures représentatives des pouvoirs de la république à ne pas être associées à la démarche de reconquête du quartier des Postes auraient dû apparaître dans l'étude. Après tout, elles sont sans nul doute très légitimes, mais ne s'appliquent-elles pas aussi à la cité administrative ?

Si cela avait été le cas, est ce que le centre-ville n'aurait pas trop perdu de sa substance ?

Toutes ces questions auraient dû être évoquées et évaluées (par exemple par des enquêtes d'opinion). Venir s'implanter dans le quartier de la Porte des Postes est « **le** » choix fondamental. Il aurait dû être explicitement justifié et apprécié en termes de coût/avantage. Il n'aurait dû être fait qu'à l'issue d'un examen approfondi et de réponses convaincantes aux questions évoquées précédemment.

Ce choix étant fait il aurait fallu se pencher en détail sur **les conditions de succès** de cette entreprise.

Là encore des questions restent pendantes.

Si l'on revient sur du « benchmark » possible auprès des expériences réalisées ailleurs : **l'ambition architecturale** a manifestement constitué un élément fort du succès.

Et de ce point de vu, le dossier affiche une certaine incohérence.

Outre le fait, comme exposé précédemment, qu'un découpage du jugement des projets en un trop grand nombre de critères (comme cela a été fait) fait perdre de vu la vision holistique du projet, la faiblesse de la pondération accordée à la valeur architecturale (8 %) témoigne d'une méconnaissance totale de ce facteur clé de succès.

Facteur clé qui rejoint par ailleurs le propos précédent sur la valeur symbolique.

Ce que l'on peut mettre en évidence également « à Dire d'Expert » est qu'au plus le périmètre à reconquérir est grand au plus l'effort d'investissement doit être important et concentré dans le temps.

Pour le quartier, le but est de provoquer un changement d'image, l'efficacité consiste à créer un « électrochoc ». Et donc de réaliser le maximum d'équipements sur une période de temps la plus courte possible. Les experts ont trouvé curieux que ce facteur ne soit pas explicité dans le dossier, notamment en termes de calendrier.

C'est pour cette raison qu'ils ont souhaité se rapprocher de la MEL et de la Ville pour être en mesure d'apprécier :

- l'importance et l'impact des diverses réalisations à venir autour du site ;
- les stratégies mises en place par ces collectivités pour atteindre leurs objectifs de transformation de ce quartier ;
- les modalités du dialogue avec l'État, en tant que maître d'ouvrage de ce projet et « porteur » des politiques d'intérêt général (transition énergétique, inclusion sociale) qui s'appliquent à cette transformation.

8 Conclusion

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 financier 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 d'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 souhaités ;
- 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.

9 Annexe 1 : liste des pièces du dossier

- Une note baptisée « synthèse à l'attention du SGPI » qui développe des arguments très pertinents quant au choix de la solution retenue mais qui ne constitue malheureusement pas une expertise socio-économique.
- Une note du responsable Régional de la politique immobilière de l'État en réponse à la Note 2017-04-412 du 14/04/2017 de la Direction de l'Immobilier de l'État. Cette note présente :
 - L'opération et son contexte,
 - Le périmètre des services concernés,
 - Les différents scénarios envisagés et la préférence pour le projet d'une nouvelle construction,
 - La conformité de l'opération au SDIR,
 - L'équilibre économique et le financement,
 - Un calendrier prévisionnel qui n'est pas actualisé,
 - L'organisation choisie pour la conduite opérationnelle du projet.
- Neuf annexes sont jointes :
 - Un extrait de fiche OAD (annexe 1),
 - Un tableau présentant les coûts par scénario du préprogramme (annexe 2),
 - Le résultat de l'Outil de simulation économique et financière (annexe 3),
 - Un tableau de ventilation des AE et CP (annexe 4),
 - Une annexe générale (annexe 5) qui détaille les implantations des services, les diagnostics techniques de la cité, l'historique du gros entretien renouvellement, l'évaluation des cessions, le contexte Lillois de l'immobilier de l'État, l'historique de l'étude de stratégie,
 - Les éléments techniques et financiers des scénarios (annexe 6),
 - L'impact sur les déplacements domicile travail (annexe 7),
 - Le projet urbain (annexe 8),
 - L'organisation et la comitologie (annexe 9),
 - Une fiche « Lille 348 ». Cette fiche est le support de la présentation du projet en Conférence Nationale de l'Immobilier Public (CNIP) dédiée au Programme 348, à l'issue de la phase « pré-programme ». Cette fiche comporte de nombreux éléments constitutifs de l'expertise socio-économique. Mais cette fiche date du 04/01 2019.
- Une étude sur le marché immobilier de Lille
- Une expertise écologique
- Le projet de contrat
- Le règlement de consultation.
- Le programme technique avec ses quatre volets : fonctionnel, technique, pour la BIM, et performantiel et une quarantaine d'annexes.

Dans un deuxième temps nous avons reçu

- Une note DDTM d'octobre 2020 sur les projets structurants autour de la future cité
- Une note environnementale du 09/12 2020 soumise aux candidats
- Un dossier intitulé « Stratégie immobilière de la Cité administrative de Lille. Analyse des scénarios » et comportant un travail du bureau d'études Algoé (« Etude Algoé »)

- Comme suite à la réunion du 30 septembre sur notre demande nous a été communiqué le préprogramme et le planning enveloppe de l'opération incluant l'ensemble des procédures.

Table des figures

Figure 1 : Première approche architecturale.....	15
Figure 2 : Deuxième approche architecturale	15
Figure 3 : Répartition des énergies utilisées.....	21

Table des tableaux

Tableau 1 : Estimation des consommations énergétiques.....	17
Tableau 2 : Coûts Consommation énergétique	18
Tableau 3 : Coûts Consommation énergétique	18
Tableau 4 : Comparaison entre les scénarios 1 et 2.....	19
Tableau 5 : Calcul du RSI	19
Tableau 6 : Tableau indicatif à titre d'exemple.....	22