



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREMIER MINISTRE

COMMISSARIAT GENERAL A L'INVESTISSEMENT

DOSSIER INSTRUIT PAR LE DIRECTEUR DE PROGRAMME
EVALUATION DES INVESTISSEMENTS PUBLICS

Paris, le 23 décembre 2014
Avis 2014-n°26

<u>AVIS DU CGI</u>	
Projet de pôle Biologie-Pharmacie-Chimie (BPC) de l'université Paris-Sud sur le plateau de Saclay	
Ministère demandeur	Ministère de l'enseignement Supérieur et de la Recherche
Autres ministères concernés	-
Date de réception du dossier	5 novembre 2014
Date du rapport de contre-expertise	19 décembre 2014
<u>PROCEDURE : CONTRE-EXPERTISE DU DOSSIER D'ÉVALUATION SOCIO-ECONOMIQUE</u>	
<u>INDICATEURS SOCIO-ECONOMIQUES</u>	
Coût du projet dont travaux dont provision / déménagement et premiers équipements	300 M€ HT environ 190,1 M€ _{sept 2014} HT 3*5 M€
Principaux bénéfices estimés	Visibilité, qualité de vie
VAN (valeur actuelle nette) sans risque	Non disponible
VAN avec prime de risque	Non disponible
Dimensionnement	83 700 m ² SHON
Financement envisagé Dotation campus Cession de Châtenay-Malabry PIA	223 M€ 24 M€ 15 à 30 M€
Éléments de calendrier	Travaux : oct 2017 – janvier 2020 Mise en service ; rentrée universitaire 2020
Projet déclaré à l'inventaire 2014	Oui

P.J. :
- rapport de contre-expertise du 19 décembre 2014

1. Présentation du projet de construction du pôle PBC de l'Université Paris-Sud sur el Plateau de Saclay

Contexte et opportunité

L'Université Paris-Sud comporte environ 27 000 étudiants pour 5 UFR, 3 IUT et une école d'ingénieurs répartis sur 13 communes différentes.

Le site actuel de la faculté de Pharmacie (Châtenay-Malabry) est en mauvais état.

L'émergence de développement du campus Paris-Saclay et les financements exceptionnels dédiés à cette opération sont l'occasion pour l'Université de quitter le site de Châtenay-Malabry et de faire déménager une partie des locaux d'enseignement et de recherche situés à Orsay.

Par une restructuration importante, l'université Paris Sud vise à :

- mener à bien des recompositions internes et externes de thématiques scientifiques, en renforçant les dynamiques de coopérations interdisciplinaires et en développant des collaborations avec les autres partenaires scientifiques et économiques situés à proximité ;
- placer l'université au cœur du cluster ;
- disposer de locaux flexibles et adaptés aux standards internationaux
- renforcer la visibilité et l'identité de l'Université par une plus grande compacité.

Le projet de pôle BPC

Il s'agit de construire un ensemble immobilier de 83 744 m² SHON constitué de deux bâtiments situés sur deux sites distincts.

Sur le site dit « Métro » les constructions (68 000 m² SHON)

- du laboratoire de chimie moléculaire (ICMMO) ;
- des locaux d'enseignement pour les masters et doctorats des composantes ;
- chimie et biologie de l'UFR Sciences ;
- de l'UFR de Pharmacie ;
- de la zone administration et restauration.

Sur le site dit « IDEEV » (15 700 m² SHON) :

- L'IDEEV (Institut de Diversité, Ecologie et Evolution)

L'opération est construite en contrat de partenariat qui couvre la conception, la réalisation, la maintenance et l'entretien.

L'EPPS appuie très fortement l'Université dans la mise au point de ce projet.

Dossier d'évaluation socio-économique transmis

Options et variantes examinées :

Le dossier ne discute qu'une variante, obligatoire lors de l'évaluation préalable : le même projet réalisé en maîtrise d'ouvrage publique.

Il semble que les accords de principe en 2011 aient effacé toute trace d'autres options de localisation ou de restructuration de l'Université.

Dimensionnement proposé :

Le nombre d'usagers futurs des nouveaux locaux est cerné. En revanche, impossible de cerner les surfaces actuellement occupées par ces personnels, et le dossier initial donne peu d'indications sur le devenir et la valorisation potentielle des 70 000 m² qui devraient à terme être libérés dans la vallée selon le schéma directeur immobilier (sept 2012).

Calendrier prévisionnel : fourni

Indicateurs socio-économiques pertinents :

Les éléments financiers ayant servi à rédiger l'évaluation préalable au contrat de partenariat auraient permis de calculer une somme actualisée des coûts, à défaut d'énumérer et valoriser les bénéfices du projet.

Aucune valorisation des bénéfices attendus du projet.

Les VAN fournies dans l'évaluation préalable ne sont que des sommes actualisées de coûts avec un taux d'actualisation non conforme aux prescriptions du rapport Quinet (taux de référence de 2,5 % sans risque et généralement de 4,5 % avec risque).

Indicateurs de performance : non, mais le projet décrit est cohérent avec le SPSI de décembre 2011.

Mode de réalisation envisagé : Contrat de partenariat, mode de réalisation imposé de fait aux bénéficiaires de l'opération campus.

Cartographie des risques : oui, mais sommaire

Rappel des guides méthodologiques de référence : Aucun.

2. Contre-expertise réalisée

La procédure

Le CGI a préalablement vérifié les *curriculum vitae* et déclarations d'intérêt des 2 experts sollicités pour leurs compétences dans le domaine de l'enseignement supérieur (Monsieur Stéphane ELSHOUD, IGAENR) et en mode de financement (Laurent WINTER, IGPEF), puis validé la composition de l'équipe pour ce dossier.

Le CGI a transmis le dossier aux experts le 5 novembre 2014. Des réunions d'étape ont été organisées avec des auditions de l'EPPS et l'Université (12 novembre), avec l'Université (27 novembre), le ministère de tutelle et la Direction du Budget (5 décembre). En raison de la tenue d'un Conseil d'administration le 15 décembre, les experts ont fait part de leurs premières observations à l'Université le 12 décembre. Le dossier initial a été complété les 7, 25 et 27 novembre puis les 1, 2, 3, 4, 10 et 17 décembre. La remise du rapport provisoire s'est faite le vendredi 19 décembre 2014.

La synthèse du rapport est la suivante.

« Le projet de constitution sur le plateau du Moulon d'un pôle « BPC » (biologie, pharmacie, chimie) soumis à contre-expertise du CGI répond à une nécessité incontestable et à une volonté stratégique et d'aménagement légitimes.

La nécessité de transférer l'UFR de pharmacie de l'université Paris-Sud de son site actuel de Châtenay-Malabry vers un site moins contraint en termes d'occupation des sols apparaît peu contestable [...]. La reconstruction sur place serait probablement plus coûteuse que le transfert pur et simple. En outre, des discussions ont déjà été engagées de longue date [...] et il est aujourd'hui difficile, voire impossible, de revenir en arrière.

Ce transfert de l'UFR de pharmacie trouve logiquement sa place sur le plateau du Moulon, où il s'inscrit dans un regroupement plus vaste d'unités de biologie et de chimie appartenant à l'Université de Paris-Sud, permettant de dégager des synergies et des possibilités de fertilisations croisées entre disciplines. Des installations « non spécifiques » à une discipline particulière (restauration collective, parkings, installations sportives...) peuvent être ainsi mutualisées. Les synergies scientifiques ne se limitent d'ailleurs pas à l'UPS mais s'étendent à un périmètre universitaire plus large, incluant l'ENS Cachan et l'Ecole Centrale en cours ou en voie de transfert sur le plateau, et au-delà à plusieurs établissements de recherche publique (INRA, CEA...) et entreprises innovantes : si le programme est exécuté de manière coordonnée et conforme, « l'effet cluster » recherché devrait être atteint.

La cohérence d'ensemble de ce projet a été soulignée. Toutefois, il est permis de s'interroger sur la pertinence du dimensionnement de ce projet au regard du nombre d'étudiants et de chercheurs attendus. [...] Malheureusement il est difficile de faire des comparaisons entre la situation actuelle et la situation à venir en raison de l'absence de ratios clairement établis, de périmètres de structures et d'activités comparables avant et après regroupement et en l'absence d'une analyse de l'utilisation des surfaces et équipements mutualisés.

Le projet de relocalisation des composantes du futur pôle « BPC » sur le plateau de Saclay se fait dans le cadre du projet de la création d'une université (UPSAy) et d'un cluster devant avoir une visibilité internationale. Ces deux réalisations s'accompagnent de la création d'un campus qui doit être attractif [...]. Les équipements structurants (locaux de formation et de recherche mutualisés, équipement documentaire, installations sportives, restaurants, logements, voies et transports collectifs...) sont des éléments essentiels pour la réussite de l'opération globale. Dans ces conditions une attention particulière doit être portée à la bonne coordination entre acteurs, à l'articulation dans le temps et l'espace des projets et à la cohérence des liens et liaisons entre sites, et concernant plus particulièrement le projet BPC, celles entre le plateau de Saclay et la vallée dite de « Bures-Orsay-Gif » où l'université maintient une large partie de ses locaux et équipements.

Les contre-experts attirent l'attention du promoteur du projet (l'UPS) et son ministre de tutelle (le MENESR) sur d'importants risques identifiés, susceptibles d'affecter le lancement puis le déroulement de cette opération.

En premier lieu, l'opération repose sur des financements dont une partie apparaît fragile, voire inexistante. Il semble que la consistance du projet faisant l'objet de la contre-expertise ait évolué depuis la réunion interministérielle du 19 mars 2012 (inclusion d'un restaurant universitaire non prévu à l'origine, modification de la consistance du site IDEEV...) sans que le ministère du budget en ait été tenu informé. Par ailleurs, l'inclusion dans le projet de contrat de partenariat d'un loyer R3 (maintenance courante des bâtiments), et donc son financement sur les crédits « Plan Campus » et PIA, apparaît en contradiction avec la doctrine d'utilisation de ces crédits.

La non-obtention d'un prêt des fonds d'épargne de la CDC et de la BEI dans le schéma de financement du CP (si ce mode contractuel devait être retenu) exposerait par ailleurs le projet à un risque fiscal portant sur l'impôt sur les sociétés de la société de projet, qui serait selon toute vraisemblance transféré de cette dernière vers le co-contractant public. Enfin et surtout, l'inscription en ressources du projet d'un montant de 24 M€ attendu de la cession du terrain d'emprise de l'actuelle faculté de pharmacie à Châtenay-Malabry, qui résulte d'une ancienne estimation de France Domaine (2011), ne correspond pas à la réalité, dans la mesure où les estimations les plus récentes de ce terrain, compte tenu du coût de la dépollution et de la remise en état, seraient au mieux nulles, voire nettement négatives, un montant de l'ordre de moins 25 M€ ayant même été évoqué.

Sauf à renoncer au lancement de ce projet, ces différentes impasses de financement devront être compensées par un apport supplémentaire de fonds publics actuellement non prévus ou par une reconfiguration à la baisse de la consistance du projet.

Le montage contractuel retenu, à savoir le contrat de partenariat, présente l'avantage incontestable d'une maintenance et d'un gros entretien / renouvellement en principe assurés sur la durée prévue du contrat (28 ans 4 mois, dont 25 ans d'exploitation), d'où un retour à l'UPS d'un bien immobilier en bon état au terme du contrat. Un montage en marchés publics séparés par nature ne permettrait pas de garantir un tel résultat, l'enveloppe d'entretien / maintenance n'étant pas dans ce cas « sanctuarisée ». L'autre avantage invoqué, la mise à disposition plus rapide des installations, ne serait créateur de valeur pour la collectivité que si cette anticipation de la mise en service permettait d'anticiper d'un an au moins la première rentrée universitaire dans les nouveaux locaux ; or cet avantage semble loin d'être assuré.

Outre le surcoût inhérent au financement privé qui est répercuté dans la redevance payée par le partenaire public, le schéma en contrat de partenariat présente un certain nombre de risques. Outre les risques évoqués plus haut (risque fiscal, imputation de la maintenance courante sur les crédits du plan campus), le taux de fonds propres de la société de projet, soit 5 %, employé dans la simulation apparaît très faible et fragilise le montage financier [...]. Enfin, un schéma en contrat de partenariat apparaît peu approprié pour un projet d'installations par nature fortement évolutives, sauf à prendre dans la rédaction du contrat des dispositions permettant à la partie publique de procéder unilatéralement à des évolutions techniques en cours de contrat à moindre coût.

Les contre-experts se permettent enfin de recommander instamment au promoteur du projet et au ministère de tutelle, dans l'hypothèse d'un recours au contrat de partenariat, de renforcer très significativement le dispositif prévu du côté public en s'entourant de toutes les compétences techniques, juridiques et financières nécessaires pour les différentes phases du projet : dialogue compétitif, mise au point du contrat avec le partenaire pressenti, surveillance et contrôle de l'exécution du contrat jusqu'à son échéance. L'appui de l'échelon ministériel et celui de la MAPPP seront à cet égard indispensables.

Les contre-experts émettent un avis favorable sur le projet de pôle BPC de l'Université Paris Sud, sur sa conception d'ensemble et sur la stratégie d'aménagement qui le sous-tend. Cet avis est assorti de réserves liées d'une part à la fragilité du montage financier prévu, d'autre part au fait que les avantages attendus du schéma en contrat de partenariat paraissent avoir été surestimés et les risques inhérents à ce montage, pour un projet susceptible de connaître des évolutions significatives, avoir été sous-estimés. »

3. Avis du CGI

Le dossier d'évaluation socio-économique soumis à la contre-expertise décrit un projet de construction d'un nouveau pôle 'Biologie-Pharmacie-Chimie' qui permettrait à l'Université Paris-Sud de disposer de locaux neufs sur le campus d'ambition internationale de Saclay.

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

La contre-expertise a pris connaissance avec intérêt des compléments de dossier successifs, mais n'a disposé que de six semaines pour rendre ses conclusions. Le présent avis a été rédigé dans un délai raisonnable. Les experts et le CGI ont donc respecté des délais serrés pour tenir compte du souhait de l'Université de publier son AAPC avant le 31 décembre 2014.

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

Sur la base de ce rapport de contre-expertise, il ressort que les principales forces du projet de construction du pôle Biologie-Pharmacie-Chimie sont les suivantes :

- un regroupement et une restructuration porteuse de synergies scientifiques,
- le pari de la participation à la dynamique du Plateau de Saclay,
- l'abandon du site dégradé de Châtenay-Malabry.

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

- un dossier qui n'a pas permis de discuter le dimensionnement du projet ;
- une absence de chiffrage des gains résultant de la mutualisation et du regroupement ;
- une orientation dès le départ vers une réalisation en contrat de partenariat, option qui ne s'imposait pas *a priori* ;
- les risques qui pèsent sur une réussite de la rentrée en 2020 dont de nombreuses composantes (transports, logement, centre de documentation...) ne sont pas du ressort de l'Université.

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

- sécuriser rapidement le plan de **financement** et s'autoriser à réduire l'ambition du projet pour respecter l'enveloppe des financements initialement accordés ;
- s'assurer que les bénéfices du **contrat de partenariat** se manifesteront effectivement et donc :
 - se faire assister dans toute la période de négociation du contrat de partenariat et veiller particulièrement à maîtriser le coût futur des inéluctables évolutions des bâtiments ;
 - mener dès maintenant la réflexion sur les compétences et les effectifs de l'équipe en charge du suivi du contrat pendant les 25 ans d'entretien-maintenance et renouvellement des bâtiments ;

Pour sa part, l'attention de l'Etat est attirée vers la nécessité de ne pas compromettre le projet d'implantation du pôle BPC sur le plateau du Moulon par des retards dans la mise en place d'équipements ou infrastructures.



Louis SCHWEITZER