

Comment associer de manière optimale l'utilisateur lors d'un contrat de Partenariat Public-Privé pour la construction d'un établissement universitaire ?

Ibrahim Ghalayini

▶ **To cite this version:**

Ibrahim Ghalayini. Comment associer de manière optimale l'utilisateur lors d'un contrat de Partenariat Public-Privé pour la construction d'un établissement universitaire ?. 2018. hal-01889086

HAL Id: hal-01889086
https://enpc.hal.science/hal-01889086

Submitted on 5 Oct 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Comment associer de manière optimale l'utilisateur lors d'un contrat de Partenariat Public-Privé pour la construction d'un établissement universitaire ?

Rapport de la mission professionnelle pour le master PAPDD, année universitaire 2017-2018.
Pour le compte de l'Établissement Public d'Aménagement Universitaire de la Région Île-de-France (EPAURIF).
Ibrahim Ghalayini

Encadré par Monsieur Guillaume Mangin, Directeur de la construction à l'EPAURIF et par Monsieur Ali Fawaz, tuteur académique.

Les partenariats publics-privés permettent à la personne publique, après une période de dialogue compétitif, de transférer la maîtrise d'ouvrage et du financement à une société créée ex-nihilo. Cette société, dite société de projet, assure le financement, la construction, l'exploitation et la maintenance de l'ouvrage sur une durée déterminée dans le cadre d'un contrat. Une étude particulière a pu être portée sur la construction du pôle Biologie-Pharmacie-Chimie de l'Université Paris Sud, objet d'un PPP. A la suite de l'étude du dialogue compétitif et des groupes utilisateurs en phase conception, des préconisations peuvent être faites : recueillir et trier les remarques des utilisateurs sur les plans PRO, organiser des visites de chantier et les former au bon usage du bâtiment. Afin d'élargir l'étude sur d'autres projets, j'ai effectué des entretiens, desquels découlent trois axes stratégiques pour la bonne conduite d'une opération en PPP : l'organisation de la personne publique, l'art de la concertation et de la communication et l'accompagnement au changement. Enfin, des recommandations sont faites pour un conducteur d'opération en PPP portant sur : l'analyse de l'organisation de l'Université, sa position vis-à-vis de l'Université, de l'élaboration du programme, de la transparence du projet, de l'accompagnement au changement et de l'anticipation de l'évolution des demandes.

Le partenariat public-privé est un montage contractuel par lequel la personne publique confie au partenaire privé une partie des risques notamment le financement, mais aussi lors des phases de conception, de réalisation et d'exploitation/maintenance, moyennant un retour sur investissements qui se matérialisent, dans le cas des bâtiments, par un loyer. Ce type de partenariat est particulièrement intéressant pour des projets d'envergure aux coûts de réalisation importants, comme historiquement les autoroutes ou plus récemment des hôpitaux ou des universités. Si, en théorie, le partenaire privé est censé mener à bien la réalisation du projet de manière autonome, la personne publique doit effectuer des contrôles afin de vérifier la bonne exécution des obligations contractuelles, tout en s'assurant de la conformité du projet avec l'attente des utilisateurs.

Par ailleurs, la pluralité et la diversité des utilisateurs des projets impose d'ajuster leur implication, de savoir les associer pour que le projet corresponde à leurs besoins. Quatre phases du projet demandent une attention particulière des utilisateurs :
- La phase de programmation pendant laquelle ils expriment leurs besoins, sur lesquelles vont se baser les offres des candidats

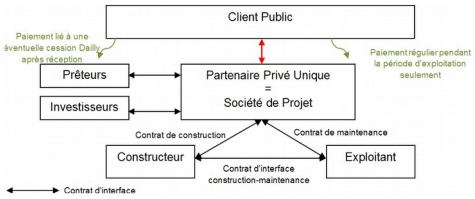
- La phase de conception pendant laquelle ils peuvent vérifier la conformité des plans du candidat retenu avec leurs besoins
- La phase de livraison pendant laquelle ils peuvent vérifier que le bâtiment est conforme à leurs attentes
- La phase d'exploitation pendant laquelle ils vont faire vivre et entretenir l'ouvrage

Chaque étape est dépendante de la bonne conduite des précédentes ; le contrat rigide et complexe encadrant le PPP, le projet et son financement, ne permet pas aisément de modifier le bâtiment au gré des envies des utilisateurs. Ne pas bien prendre en compte leur avis peut entraîner une mise en défaut du contrat et donc des dépassements des délais et des coûts hors de l'enveloppe financière. Il est donc important de suivre les étapes, de les respecter et d'impliquer au mieux les utilisateurs dans chacune de ces étapes.

Contexte des PPP universitaires

Le contrat de partenariat représente un engagement de long terme (20 – 30 ans), signé entre une entreprise privée (ou un groupement) et une entité publique, pour la fourniture d'un service ou d'une infrastructure. Dans ce type de contrat, il revient généralement au secteur privé la responsabilité de l'exploitation de l'actif fourni. Celui-ci supporte un risque plus important que dans les autres formes de contrats, risque contrebalancé par une meilleure rémunération. Contrairement à un marché passé en loi MOP, le client public ne paie pas uniquement pendant la phase de construction de l'infrastructure, mais de façon étalée (redevance) sur la durée d'exploitation. Le partenaire privé se mue sous la forme d'une structure *ad hoc,* une SPV (Special Purpose Vehicle). Elle est en interface avec ses prêteurs, le constructeur et l'exploitant.

Même s'ils sont historiquement installés et durablement utilisés par la puissance publique, les PPP sont parfois vus comme un moyen de paiement différé et une source d'augmentation des dépenses à l'heure du bilan. La cour des Comptes a par exemple récemment recommandé aux pouvoirs publics d'examiner les conditions dans lesquelles le choix de recourir aux PPP avait été effectué, de comparer leur coût à d'autres modalités de réalisation et de gestion des ouvrages et enfin de mesurer leur impact budgétaire de long terme[1]. Finalement, au regard des bénéfices attendus d'un contrat de type PPP, la puissance publique doit s'efforcer de justifier d'avantage les recours à cet outil en dépassant la complexité interne au contrat et en renforçant l'évaluation préalable.



Plan Campus

Annoncée par le Président de la République, Nicolas Sarkozy, en novembre 2007, l'opération Campus avait pour objectif de rénover massivement le patrimoine immobilier universitaire. L'opération Campus visait à encourager la perte des pratiques habituelles en matière d'immobilier universitaire afin d'en favoriser de nouvelles, à savoir, privilégier la rénovation plutôt que la construction, rationaliser les surfaces, favoriser les investissements pour la vie étudiante, tenir compte des impératifs d'entretien et de maintenance à moyen terme des équipements et améliorer la performance énergétique des bâtiments anciens (« L'opération Campus était destinée à rattraper le retard considérable qu'avait pris l'immobilier universitaire de façon globale », M. Gacon).

Analyse de la prise en compte des utilisateurs dans le projet BPC

Cette opération consiste en la réalisation de deux bâtiments de recherche et d'enseignement, totalisant plus de 80 000 m² de surface de plancher, pour le compte de l'université Paris Sud au sein de la ZAC du Moulon, sur les villes de Gif-sur-Yvette et d'Orsay. Cette opération est inscrite au plan Campus et fait partie de l'opération Paris-Saclay, visant à faire du plateau de Saclay un pôle de recherche et d'enseignement d'envergure mondiale.

Analyse des groupes utilisateurs

Une vingtaine de groupes de travail sont mis en place lors de la phase de conception dans le but d'affiner les plans, notamment l'aménagement des locaux, pour permettre au groupement de produire des plans le plus conforme aux besoins des utilisateurs tout en limitant l'impact financier de ces modifications.

Il est important de noter qu'en plus de leur implication, les utilisateurs se montrent très constructifs dans leur démarche. Il propose automatiquement de compenser leurs demandes avec des efforts sur d'autres objets, le directeur de recherche essaie de réfléchir en coût global. En outre, ces groupes de travail peuvent interpeller sur un point : les utilisateurs émettent des solutions directement. Lorsque la solution fonctionne et répond aux critères de sécurité ou d'autres normes, c'est parfait. Par contre, on pourrait se demander si l'apport d'une solution directe ne rend pas flou le besoin exprimé derrière. En effet, si la solution ne convient pas et il faut en trouver une autre. Toutefois, si on ne comprend pas bien le besoin qui était derrière la solution proposée, on ne peut que se tromper, d'autant plus que les utilisateurs auront l'impression d'avoir validé des plans différents.

Finalement, la tenue de ces groupes de travail a permis de mettre en avant le problème de l'évolution de la demande. Entre l'élaboration du programme et le déroulé des groupes de travail, il s'est passé 3 à 4 ans. Cela soulève donc le problème des demandes évolutives, à la fois à cause du changement de personnel, mais aussi liées à l'évolution des techniques de travail.

Préconisations pour le conducteur d'opération

Il faut s'interroger sur ce qu'on fait avec les utilisateurs. Faut-il les informer de toutes les modifications survenues entre leur dernière validation et les plans de la phase PRO, faut-il leur demander une nouvelle validation ou bien les informer succinctement que des modifications ont eu lieu liées à la technicité du bâtiment sans préciser les impacts sur leurs espaces respectifs ?

Il est fortement improbable que le groupement maîtrise totalement les besoins primaires des utilisateurs. Il m'apparaît certain, qu'il faille informer chaque utilisateur des modifications qui ont pu être apportées sur leurs espaces.

Pour estimer la nécessité de leur validation, il est judicieux de s'intéresser à la capacité de nuisance des utilisateurs en cas de désaccord de ces derniers. Or il apparaît que l'Université, sous pression de son Ministère, a plus intérêt à mener à bien le projet dans les coûts et les délais initiaux, à conditions que l'ouvrage reste fonctionnel.

Je préconise de recueillir toutes les remarques que peuvent faire les utilisateurs suites aux modifications entre les plans qu'ils ont validés et ceux de la phase PRO. Ensuite, l'équipe projet de l'UPSud et l'EPAURIF devront évaluer les différentes demandes, les trier pour ne proposer au groupement que les plus opportuns.

Implication des utilisateurs au regard d'autres projet en PPP

Cette étude s'appuie essentiellement sur l'étude des projets conduits en PPP : le Tribunal de Grande Instance de Paris-Batignolles, le Ministère de la Défense à Balard et la Maison d'arrêt de la Santé.

Les trois axes de stratégie à développer sont :

- l'organisation de la personne publique : l'implication des utilisateurs se reflète dans l'organisation de la personne publique pour mener à bien le projet de construction. Il est essentiel d'avoir un chef de projet en lien direct avec les utilisateurs, il est d'autant plus important qu'il garde l'historique du projet tout au long de son élaboration, ce qui a son importance dans le rapport de force avec le partenaire privé mais aussi avec les utilisateurs.
- l'art de la concertation et de la communication : l'existence du projet se justifie par les besoins des utilisateurs qui s'expriment et qui nécessitent une nouvelle construction pour être satisfaits. La concertation prend souvent la forme de réunions pendant lesquels on affine les besoins des utilisateurs. C'est un outil qui permet permet aussi la prise d'information de ces derniers pour se sentir

impliqués dans le projet qu'ils voient grandir devant leurs yeux. De plus, une bonne concertation permet d'assimiler au mieux l'évolution de la demande des utilisateurs qui se manifeste au cours de la dizaine d'années d'élaboration du projet.

- l'accompagnement au changement : les projets en PPP, par leur envergure, entraîne nécessairement un changement d'habitudes pour ses utilisateurs, en passant par la délocalisation de leur lieu de travail ou par leur manière de travailler. Ces nombreux changements peuvent constituer un frein psychologique au projet. Pour cela, l'outil de la concertation est une force sur laquelle il faut savoir s'appuyer. Ces concertations permettent d'inclure l'utilisateur pour qu'il se sente partie prenante du projet et qu'il se l'approprie. Toutefois, le piège de la concertation serait d'écouter toutes les demandes et de calquer les solutions sur les solutions déjà existantes, l'accompagnement au changement c'est aussi de faire comprendre que les habitudes des utilisateurs vont évoluer et qu'il ne faut pas qu'ils restent cantonner à la conception des locaux tels qu'ils ont pu les avoir dans leur ancien bâtiment. Il faut savoir faire preuve de pédagogie.

Conclusion

Pour le conducteur d'opération, lorsqu'il doit faire face à un PPP, possède plusieurs axes de réflexion. Il faut savoir analyser ces axes et prendre une position qui semble adéquat à l'avancement du projet.

- l'analyse de l'organisation de l'Université : des problèmes de jeux de pouvoirs peuvent exister au sein de l'université et notamment des conflits qui subsistent entre les fonctions politique et administrative de l'université. Comme les projets au sein de l'EPAURIF concernent souvent les mêmes universités, il peut être utile de faire un compte-rendu des relations avec l'Université et de leurs méthodes de travail afin qu'il puisse être consulté par un collègue à l'avenir et qu'il sache qui a travaillé dessus.

- la position du conducteur d'opération vis-à-vis de l'Université : l'université est une organisation bien structurée avec des représentants de laboratoire bien définis. Il faut respecter la position de l'Université vis-à-vis de ses utilisateurs et ne pas interférer dans leur relation. L'université doit synthétiser les demandes et l'EPAURIF recueille cette synthèse pour analyse et pour incorporation au projet.

- l'Élaboration du programme : un programme correctement élaboré est à la base de la réussite d'un projet. Une élaboration concertée du programme nécessite de prendre du temps pour recueillir les besoins de chaque utilisateur. En aucun cas, on peut l'exprimer à leur place, cela pourrait entraîner des erreurs de conception et de la frustration.

- la transparence du projet : la phase de dialogue compétitif (avant remise de l'offre finale par les groupements) comporte une forte contrainte d'anonymat. Ceci a tendance à exclure l'utilisateur du projet, à un moment clé où on adapte les projets des concurrents aux exigences du programme. Il faudrait plus d'allers-retours entre les avis des utilisateurs et la réflexion des candidats. Cela demande donc qu'on y consacre plus de temps.

- l'accompagnement au changement : c'est est un axe fondamental pour espérer construire un édifice satisfaisant aux égards des utilisateurs, en se servant de la concertation, de visites de chantier ou d'une pédagogie adaptée.

- l'anticipation de l'évolution des demandes : au-delà de recueillir les besoins, il faut pouvoir anticiper leur évolution. Pour cela, il faut s'intéresser aux innovations que peuvent apporter d'autres universités. On peut aussi imposer une clause de benchmark dans le contrat de partenariat pour inciter le partenaire privé à s'adapter à l'évolution des technologies.

Bibliographie

[1] Cour des Comptes : Dix ans après le lancement de l'opération Campus, un premier bilan en demi-teinte. Rapport public annuel 2018, février 2018