



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREMIER MINISTRE

COMMISSARIAT GÉNÉRAL À L'INVESTISSEMENT

DOSSIER INSTRUIT PAR LA CHARGÉE DE MISSION
ÉVALUATION DES INVESTISSEMENTS PUBLICS, GERALDINE DUCOS

Paris, le 4 novembre 2015
Avis 2015-n°35

AVIS DU CGI	
Projet de restructuration de l'Hôpital Saint Joseph de Marseille	
Ministère demandeur Ministère chargé de la santé Autres ministères concernés - Date de réception du dossier 30 juillet 2015 Date du rapport de contre-expertise 4 novembre 2015	
PROCEDURE : CONTRE-EXPERTISE DU DOSSIER D'ÉVALUATION SOCIO-ECONOMIQUE	
INDICATEURS SOCIO-ECONOMIQUES¹	
Coût total du projet examiné	134 M€ TTC
dont coût des travaux TTC TDC ² valeur fin de chantier	132 M€
<i>dont montant des travaux HT</i>	<i>79 M€ HT</i>
dont coût d'acquisition du mobilier et des équipements	2 M€
dont coût acquisition du foncier	0 M€
Principaux bénéficiaires, très partiellement estimés	Construction (regroupement plateaux techniques/unités de soins) Restructuration / réorganisation
VAN (valeur actuelle nette) sans risque	Non disponible
VAN avec prime de risque	Non disponible
Dimensionnement	MCO : 646 lits et 100 places Surface à construire : 23 570 m ² SDO Surface à restructurer : 26 094 m ² SDO Surface à démolir : 13 665 m ² SU
Financement envisagé de 2016 à 2025	Etablissement Fondation
Autofinancement	84 M€ 26 M€
Emprunt	0 M€ 108 M€
Subventions	50 M€ 0 M€
Total du financement public au sens du décret	134 M€ TTC 134 M€
Éléments de calendrier	Travaux : mi 2016 – mi 2025
Projet déclaré à l'inventaire	Oui

P.J. : rapport de contre-expertise

¹ Chiffres DIPI reçu le 30 juillet au CGI

² Comprend les coûts des travaux, des prestations intellectuelles, des provisions pour aléas et des provisions pour révision des prix.

1. Présentation du projet de restructuration de l'Hôpital Saint Joseph

L'hôpital de Saint Joseph, appartenant à la Fondation Saint Joseph, est un établissement de proximité et de recours situé dans le sud de Marseille. Il a adopté un modèle de coopération médicale basé sur une majorité de médecins libéraux alors que l'hôpital est financé comme un établissement public.

Son projet de restructuration s'inscrit dans un contexte de transformation du schéma d'organisation des soins de l'agglomération marseillaise. Il vise :

- un regroupement d'établissements et d'activités ;
- des organisations optimisées ;
- le développement de l'ambulatoire ;
- la recherche de performances médico-économiques ;
- la modernisation de l'hébergement et notamment du service des urgences adultes, seul service desservant les quartiers sud de l'agglomération marseillaise.

L'opération consiste en :

- un transfert sur le site MCO de l'Hôpital Saint Joseph du Centre de SSR Fernande Berger et la structuration de la filière gériatrique ;
- un redimensionnement et un regroupement des plateaux techniques (un seul site au lieu de 4 actuellement) ;
- une conception d'unités de soins atteignant une taille critique ;
- une utilisation optimisée des infrastructures existantes de l'établissement ;
- une modernisation des locaux pour une meilleure prise en charge des malades.

Elle comprendra 2 phases :

- Phase 1 jusqu'en septembre 2019 qui consistera à construire un premier secteur de bâtiments en R+6 permettant la démolition de l'ancienne maternité et le transfert des activités qu'elle abrite, ainsi que le transfert du SSR sur le site de l'hôpital et la création d'une grande rue hospitalière reliant tous les bâtiments d'hébergement et le plateau technique.
- Phase 2 jusqu'en juin 2025 qui consistera à démolir le pavillon Ste Pierre et construire un deuxième secteur avec, principalement, le regroupement des blocs au 2^o étage, de l'imagerie au RDC et la création d'un nouveau secteur d'urgences adultes en prise directe avec le Boulevard de Louvain.

Le projet a été présenté au COPERMO le 27 janvier 2015. Le présent avis s'inscrit dans le cadre d'un nouvel examen par le COPERMO le 24 novembre 2015.

Dossier d'évaluation socio-économique transmis

Périmètre du projet : Le projet présenté au COPERMO comprend la totalité des phases envisagées pour la réalisation de l'opération.

Options et variantes examinées : Des scénarios ont été écartés par l'ARS ou l'établissement :

- Scénario n°1 : une restructuration étalée dans le temps des infrastructures hospitalières existantes, unité par unité et secteur du plateau technique par secteur du plateau technique.
- Scénario n°2: reconstruction *ex nihilo* sur un nouveau site

Dimensionnement proposé³ : Outre les 23 570 m² SDO à construire, le projet comprend :

- 26 094 m² SDO à restructurer,
- 13 665 m² SDO à démolir.

Le projet prévoit une surface globale de 86 051 m² SDO, soit 9 905 m² de plus qu'aujourd'hui.

Il prévoit une réduction de 56 lits (698 à 646) et une réduction de 2 places (102 à 100) en MCO.

Indicateurs socio-économiques pertinents : Le dossier présente des éléments précis sur les coûts relatifs à l'investissement, de même que ceux relatifs à l'exploitation des nouveaux bâtiments et bâtiments restructurés. La valorisation des bénéfices socio-économiques reste incomplète.

Indicateurs de performance : au regard des objectifs affichés du programme hôpital 2012, ce projet relève de plusieurs critères puisqu'il propose : une mise aux normes ; un regroupement de sites ; un développement des activités ambulatoires et une réduction du nombre de lits.

Il répond aux ambitions du SROSS-PRS.

Mode de réalisation envisagé : maîtrise d'ouvrage publique.

Cartographie des risques : les risques sont importants pour un projet complexe, long et mené en site occupé. Le dossier contient une analyse insuffisante des risques du projet et des mesures de gestion de ces risques.

Rappel des guides méthodologiques de référence : Le dossier d'évaluation comporte les documents établis par l'établissement de santé concerné, l'Agence Régionale de Santé (ARS Provence-Alpes-Côte d'Azur) et le COPERMO en conformité avec la structure prévue par la circulaire dite COPERMO.

³ Selon le DIPI

2. Contre-expertise réalisée

La procédure

Le CGI a préalablement vérifié les *curriculum vitae* et déclarations d'intérêt des 3 experts proposés par l'ANAP pour leurs compétences sur les volets offre de soins, immobilier et finance, puis validé la composition de l'équipe pour ce dossier.

Le CGI a transmis le dossier initial aux experts le 26 août 2015.

Une réunion de lancement (15 septembre 2015) avec les experts a permis de préciser la nature et les objectifs du travail attendu, la forme du rapport et le calendrier puis de rassembler la liste des questions et documents complémentaires à transmettre à l'ARS Provence-Alpes-Côte d'Azur. Cette dernière a envoyé des compléments le 2 octobre 2015.

Deux réunions téléphoniques (les 14 octobre et 3 novembre 2015) et une réunion au CGI le 4 novembre ont permis aux experts d'échanger leurs analyses et de préparer la rédaction de leur rapport.

Les experts ont présenté les conclusions de leur rapport au Commissaire général adjoint à l'investissement le 4 novembre 2015.

La synthèse du rapport est la suivante.

« L'établissement de santé appartenant à la Fondation Saint Joseph est un établissement de proximité et de recours sur le sud de Marseille.

Son rôle pivot sur le territoire est renforcé par les déplacements des activités des établissements participant au service public sur le Nord de Marseille. Sa capacité et sa dynamique sont préservées par son modèle de coopération médicale original car une majorité de médecins sont libéraux alors que l'établissement est financé comme un établissement public. L'établissement présente peu de faiblesses. Des urgences, aux activités de recours (chirurgie cardiaque, réanimation...) en passant par la cancérologie, Saint Joseph est toujours dans les meilleures performances régionales ou nationales. L'établissement développe de plus de nombreuses coopérations territoriales tant avec l'APHM qu'avec des établissements privés, par exemple en Insuffisance rénale.

Face à cette dynamique et à la performance de l'établissement, un projet de modernisation des plateaux techniques et de l'hébergement, de complétude des filières sur quelques points faibles (la gériatrie en particulier) sont nécessaires.

La principale difficulté du projet réside dans un projet de grande envergure dans un site occupé. Les principaux facteurs de risques sont néanmoins évalués et maîtrisés.

La contre-expertise pointe toutefois trois difficultés :

- *L'évaluation des risques d'amiante pour lesquels le budget semble légèrement sous-évalué ;*
- *L'insuffisance manifeste du nombre de places de parkings pour un établissement de courts séjours, de consultations et d'explorations ;*
- *La méthodologie de pilotage proposée pour la réalisation de l'opération.*

Ces éléments sont jugulables et ne mettent pas en péril une évaluation financière très saine tant du point de vue de l'exploitation que de l'évaluation du projet et du montage du financement.

En conclusion, la contre-expertise souhaite souligner l'intérêt stratégique du projet de modernisation de l'hôpital Saint Joseph et la qualité du dossier tant sur le plan des pièces fournies par l'établissement que sur celui de l'utilisation d'outils ayant permis à l'établissement de produire un projet très satisfaisant.

La contre-expertise souhaite toutefois apporter les recommandations suivantes :

1 / Il serait préférable de réaliser cette opération d'importance sous forme de conception – réalisation – maintenance, notamment à un moment où le Directeur Général partira en début ou en cours de projet. De plus la maîtrise des délais du projet est un élément clef pour éviter que des patients aillent dans d'autres centres récemment ouverts compte tenu de la longueur des travaux sur un site occupé.

2 / Le parking est largement sous-évalué et il est probable qu'une solution devra être trouvée en cours de projet ou à la fin, éventuellement en concession pour éviter de déséquilibrer financièrement le projet.

3/ Le projet médical devra d'avantage tenir compte de la dimension domicile du patient, notamment l'HAD, pour favoriser l'organisation des filières gériatriques et post urgence, qui est congruante avec la réorganisation des lits de SSR sur le site.

La demande de financement émane d'un établissement sain sur le plan des ratios économiques et financiers, et qui a le mérite de présenter une projection prudente de ses activités et de fait, de ses ressources futures.

Le projet vient amoindrir ses indicateurs économiques et financiers sans pour autant fragiliser les équilibres essentiels.

L'optimisation des disponibilités capacitaires est astucieuse et cohérente avec les règles du jeu imposées par la tarification à l'activité, de même que le parti pris architectural, qui accompagne et épouse parfaitement la recherche d'optimisation des ressources poursuivie par l'établissement.

La demande d'accompagnement (2,5 M€ pendant 20 ans) souhaitée par l'établissement doit être satisfaite en ce qu'elle accompagne de façon positive un établissement vertueux en recherche permanente d'efficience et qui ne sollicitera pas d'aide publique en retour à l'équilibre à court et moyen terme.

La contre-expertise propose de verser ce soutien dans son intégralité à la condition que l'établissement intègre la problématique des parkings dans son projet. »

3. Avis du CGI

Le dossier d'évaluation socio-économique soumis à la contre-expertise décrit le projet de restructuration de l'hôpital Saint Joseph de Marseille. Ce projet vise à regrouper l'offre de soins de l'établissement sur un seul site en prévoyant une part de constructions neuves et une part de réhabilitations des bâtiments existants.

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 aux attentes du COPERMO, au sens où les pièces prévues dans la circulaire dite COPERMO étaient bien fournies et de très bonne qualité.

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 restructuration de l'hôpital de Saint Joseph sont les suivantes :

- La préservation de la dynamique et des performances positives de l'établissement en, d'une part, modernisant les plateaux techniques et l'hébergement, et, d'autre part, complétant l'offre de soins en gériatrie,
- Un capacitaire et des surfaces cohérentes avec les ambitions crédibles de l'établissement.

La principale faiblesse du projet est la suivante :

- Un projet en site occupé et une durée de travaux longue sans justification convaincante du recours à la Maîtrise d'Ouvrage Publique.

Au total, en ligne avec les recommandations du rapport de contre-expertise, l'avis du CGI est favorable au projet de restructuration de l'hôpital Saint Joseph, avec les recommandations suivantes :

- Approfondir l'étude du choix du mode de réalisation du projet en considérant les procédures « conception-réalisation » et « conception-réalisation-maintenance »,
- Prévoir une solution de stationnement en cohérence avec les projections d'activité de l'établissement,
- Renforcer l'organisation des filières gériatriques et post urgence en tenant d'avantage compte de la dimension domicile du patient, notamment via l'Hospitalisation à domicile.



Louis Schweitzer