

RAPPORT

**DE LA MISSION NATIONALE D’EVALUATION DE L’OPERATION
CAMPUS**

(JUILLET – OCTOBRE 2012)

Rapport à la Ministre de l’Enseignement supérieur et de la Recherche

Mission présidée par M Roland Peylet, Conseiller d’État, président-adjoint de la Section des travaux publics du Conseil d’État.

I. – Présentation générale

II. – Rapport général

Annexes au rapport général

Lettre de mission

Composition de la mission

Sites et dates des visites

III. – Rapports par site¹ :

- Aix-Marseille
- Bordeaux
- Cergy
- Clermont-Ferrand
- Dauphine
- Grenoble
- Le Havre
- Lille
- Lorraine
- Lyon
- Montpellier
- Nantes
- Nice
- Paris
- Paris-Est
- Strasbourg
- Toulouse
- Valenciennes

¹ Un rapport concernant l'opération Condorcet est remis à part, le président de la mission n'ayant pu participer à son évaluation en raison du rôle qu'il y a tenu.

MISSION D'EVALUATION DE L'OPERATION « CAMPUS »

PRESENTATION GENERALE

Le 19 juillet 2012, la ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche a mis en place une mission pour procéder, dans un délai bref, à une revue des projets immobiliers de l'opération « Campus ». Dans un délai aussi bref que possible pour ne pas retarder les projets, notre objectif essentiel était d'aboutir à des recommandations, touchant notamment les procédures à mettre en œuvre, et de favoriser la réalisation dans des conditions aussi optimales que possible des projets dont l'intérêt au bénéfice d'orientations stratégiques bien définies pouvait être confirmé.

Sans prétendre réaliser un audit au plein sens du terme ni instituer une sorte de jury bis de l'opération « Campus », il s'agissait avant tout de donner un « coup de projecteur » nécessaire à la prise de décisions s'imposant du fait des difficultés rencontrées par les projets et des réserves qu'expriment divers acteurs à propos des méthodes et procédures suivies.

La ministre s'interrogeait à cet égard sur la pertinence du choix systématique du partenariat public-privé² mais aussi sur les modes de gouvernance retenus, la viabilité des plans de financement et la prise en compte de la vie étudiante.

Pour répondre à ces interrogations, la mission a travaillé non en chambre mais sur pièces et sur place.

Pour chacun des dix-neuf sites visités, un rapport a été établi qui contient le fruit des investigations qu'elle a conduites et les recommandations qu'elle propose pour ce site.

Le rapport général ci-après fait la synthèse de ces rapports particuliers et présente les observations et recommandations qui en sont directement issues. Quelques lignes de force paraissent se dégager que nous commenterons d'abord brièvement.

On peut noter en premier lieu que par son existence même, la mission a produit ici ou là un effet dynamique générateur d'évolutions positives voire dans quelques cas de déblocage.

Nous ne rappellerons pas ici l'historique et les objectifs de l'opération « Campus », annoncée à la fin de l'année 2007 lors de la vente d'une partie du capital d'EDF, première

² À nuancer cependant, diverses opérations financées grâce aux intérêts produits par la dotation globale ayant été conduites en suivant les procédures classiques de la commande publique

source de son financement, puis conduite en 2008 sous la forme d'un appel à projets. On trouvera ces éléments dans le rapport général.

Le périmètre de la mission comportait l'ensemble des opérations retenues dans le cadre de l'appel à projet à l'exception de celle de Saclay, trop spécifique et liée à d'autres enjeux en rapport avec le Grand Paris, les opérations de Lille et de Lorraine qui sont venues s'ajouter par la suite et les campus dits « prometteurs » ou « innovants » selon la terminologie employée. Le projet Condorcet a été évalué de façon distincte.

Constat général

On constate que les projets, souvent de qualité, sont de nature et d'ampleur très diverses, ne s'inscrivent pas toujours de façon très évidente dans une stratégie d'ensemble et paraissent même parfois inspirés surtout par une sorte de justice distributive au sein des pôles de recherche et d'enseignement supérieur. Leur périmètre peut s'avérer mouvant et, surtout, certaines priorités pourtant affichées semblent relativement mal servies :

- On a pu voir des projets destinés à l'amélioration de la vie étudiante servir de variable d'ajustement quand il s'est agi de rentrer dans les enveloppes financières ; le renforcement de cet objectif reste à assurer ;
- D'une façon générale, la recherche de surfaces nouvelles prend le pas sur la réhabilitation de bâtiments existants alors que les besoins restent immenses en la matière ; il ne serait pas inutile de réorienter certains projets parmi les moins avancés.

La conduite opérationnelle des projets

Deux points névralgiques dont dépendent la célérité et la bonne fin des opérations, quel que soit le mode de commande, sont le pilotage et l'ingénierie de projet.

Le choix du partenariat public-privé ne permet pas, bien au contraire, d'échapper à cette règle, raison pour laquelle l'administration centrale a déployé de gros efforts pour doter les établissements des moyens humains et méthodologiques nécessaires.

À moins qu'un établissement ne s'impose comme chef de file, notamment en cas de fusion, les pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) se sont vus confier le pilotage des opérations.

Des rapports délicats se sont souvent fait jour entre ces pôles et leurs membres, ces derniers étant d'autant moins enclins à leur abandonner une partie de leur souveraineté qu'ils disposent d'un service immobilier étoffé. Cependant les moyens des PRES s'avèrent trop souvent insuffisants, surtout lorsqu'il s'agit de passer de la conception à la réalisation, et des difficultés de coordination en résultent, sources de difficultés et de retards dans la prise des décisions.

Il est vrai que la conduite d'opérations simples n'intéressant qu'un établissement disposant des moyens pour ce faire peut gagner en simplicité et en efficacité à être confiée à celui-ci notamment au stade de la réalisation.

En règle générale, la plus grande attention doit être portée à la capacité du PRES à assurer la coordination voire le pilotage des opérations, dans le respect des prérogatives de chacun. Le rôle des autorités déconcentrées apparaît primordial en cas de nécessité d'arbitrage.

L'opération « Campus » a le mérite de susciter d'importants progrès dans le développement de l'ingénierie de projet. Ces progrès demeurent hélas insuffisants. Les équipes sont d'une qualité diverse. Les efforts sont donc à poursuivre avec énergie.

Encore faut-il que la répartition des rôles soit bien arrêtée et cohérente. Les équipes, quels que soient leurs talents, ne peuvent lutter contre le désordre qui naît d'une répartition inadéquate. L'irruption éventuelle d'un partenaire privé peut constituer à cet égard un facteur de complexité supplémentaire.

La question du partenariat public-privé

Le choix a été fait *a priori* de conduire le gros des opérations en partenariat public-privé, plus précisément – car ce vocable recouvre diverses formes possibles – par la conclusion de contrats de partenariat au sens de l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004. Ont commandé ce choix la nature de la ressource financière – les intérêts d'un capital non consommable –, l'objectif de prise en compte du gros entretien et de la maintenance et, de manière implicite, la capacité souhaitée de mener de front, plutôt que séquentiellement, tout le programme.

Or la loi réserve l'emploi de cette procédure à des situations limitativement définies commandées par l'urgence, la complexité ou l'existence d'un bilan entre coûts et avantages plus favorable que dans un autre mode de commande. On ne pouvait être assuré par avance que l'un de ces critères se trouverait satisfait.

Il revient à la mission d'appui aux partenariats public-privé (MAPPP), organisme placé sous l'autorité du ministre chargé de l'Economie, d'apprécier si tel est le cas, ce qu'elle a fait chaque fois que cela lui a été demandé. Il n'appartenait pas à la mission d'évaluation de s'interroger sur la pertinence des modèles financiers employés. Ceux-ci lui ont paru cependant difficilement pénétrables et leurs paramètres insuffisamment partagés. En particulier l'évaluation précise de la contrepartie financière des risques supposés transférés au partenaire privé et même la nature exacte de ceux-ci lui ont semblé assez souvent peu aisés à saisir par les établissements.

L'avantage principal de la procédure est l'assurance que soient pris en charge dans la durée le gros entretien et la maintenance, traditionnels points faibles de la gestion immobilière des établissements d'enseignement supérieur.

Encore faut-il que le contrat soit convenablement négocié et que son exécution soit rigoureusement suivie par le pouvoir adjudicateur.

C'est ainsi que, contrairement à une idée reçue, le recours au contrat de partenariat suppose un acheteur public particulièrement aguerris et doté de solides moyens en matière de maîtrise d'ouvrage et de gestion immobilière, ce que sont encore loin d'être bien des établissements. Un tel recours ne saurait en aucun cas se justifier pour pallier les insuffisances de la commande publique.

Le marché de réalisation et d'exploitation ou de maintenance récemment introduit dans le code des marchés publics demeure une voie à explorer.

Le contrat de partenariat présente de nombreux inconvénients qui ont été pointés par les intéressés, à commencer précisément par la difficulté qu'ils pressentent à assurer le suivi rigoureux de son exécution.

On peut citer aussi la réduction de l'offre aux grandes entreprises eu égard au coût élevé d'une candidature et la difficulté probable à faire jouer dans les meilleures conditions possibles le principe de mutabilité du service public.

Le choix de cette procédure a donc paru peu pertinent dans un nombre important de cas, en particulier pour les projets de taille modeste. Toutefois il a paru préférable, pour éviter de relancer de nouvelles procédures génératrices de retards, de poursuivre dans cette voie partout où le but a paru suffisamment proche (AAPC en vue). Pour le reste, le choix doit rester ouvert sans perte pour autant du bénéfice de l'équivalent des crédits qu'aurait générés la dotation, sous réserve de l'existence d'un plan de financement cohérent.

Un montage dit « innovant » a été imaginé sur un site, consistant à attribuer à une société de droit privé ayant pour actionnaires un établissement public de coopération scientifique, la Caisse des dépôts et consignations et des collectivités territoriales, l'autorisation d'occuper le domaine public assortie de droits réels permettant d'être maître d'ouvrage puis de louer les locaux aux utilisateurs.

Ce montage, assez complexe, présente des risques juridiques et financiers et ne semble guère reproductible en l'état. Il exige en tout état de cause un volume minimal de travaux pour permettre l'amortissement des frais de structure. Il pourra peut-être, une fois revu et corrigé, constituer une alternative à condition de bien réfléchir, comme d'ailleurs pour le contrat de partenariat, aux raisons pour lesquelles on souhaite s'éloigner des règles « normales » de la commande publique.

La soutenabilité financière de l'opération « Campus »

L'étude de plans de financement sous d'autres hypothèses que celle du partenariat public-privé n'ayant pas été faite, l'étude de la soutenabilité financière des projets, s'ils doivent être conduits selon d'autres modes, sera à retravailler. De même la convention entre l'Etat et l'ANR du 20 juillet 2010, qui prévoit que « *les établissements publics ne reçoivent les dotations qu'après signature des conventions susmentionnées [entre l'Etat, l'ANR et les établissements publics destinataires finaux] et en fonction de la date prévisionnelle de signature des contrats de partenariat public-privé ou assimilés* », sera à revoir.

Le ministère devra alors s'interroger sur la meilleure façon d'attribuer les moyens de réaliser les projets étant observé qu'il paraîtrait dangereux et source de rigidités voire de gaspillages d'ouvrir sans garantie de bonne fin le droit aux intérêts générés par la dotation initialement promise.

L'attribution aux établissements d'une part de dotation devrait dans doute être subordonnée à la conclusion effective d'un contrat et à la certitude de voir les intérêts futurs consacrés, au-delà de l'investissement initial, au gros entretien et à la maintenance.

La question des moyens globaux à consacrer à ce poste se pose alors nécessairement, les établissements redoutant à juste titre les effets d'une différence de traitement entre des bâtiments correctement entretenus parce qu'ayant bénéficié de l'opération « Campus » et tous les autres qui ne pourraient l'être.

Roland PEYLET

RAPPORT GÉNÉRAL

Sommaire

I.	LA METHODOLOGIE SUIVIE PAR LA MISSION	11
II.	LES LIMITES DU CHOIX MINISTERIEL VISANT A PRIVILEGIER LES CONTRATS DE PARTENARIATS.....	11
A.	UN MONTAGE FAISANT DEBAT : UNE MODALITE NOUVELLE POUR LES UNIVERSITES, INTERROGEE PAR LES ACTEURS LOCAUX.....	11
B.	UN FINANCEMENT POUR L'ESSENTIEL SUR DES CREDITS NON BUDGETAIRES.....	13
C.	UN RECOURS « SYSTEMATIQUE » DISCUTABLE.....	14
III.	UN CADRAGE NATIONAL, UN PILOTAGE LOCAL INEGAL.....	15
A.	AU PLAN NATIONAL : UN CADRAGE TECHNIQUE.....	15
B.	AU PLAN LOCAL : UNE REUSSITE DEPENDANT AUSSI DE LA LEGITIMITE ET DE LA POSITION DES PRES	16
IV.	LES CONTRATS DE PARTENARIAT : EN PRINCIPE UNE OPPORTUNITE, MAIS DES INTERROGATIONS SIGNIFICATIVES.....	19
A.	UNE OPPORTUNITE POUR CONCEVOIR ET EXPLOITER AUTREMENT.....	19
B.	PLUSIEURS INCERTITUDES DE TAILLE	20
C.	LA QUESTION DE LA PERTINENCE DU CONTRAT DE PARTENARIAT POUR ACCELERER ET AMPLIFIER LES OPERATIONS D'AMELIORATION DE LA VIE ETUDIANTE.....	22
V.	LES PREMIERS RESULTATS DE LA MISSION ET SES RECOMMANDATIONS POUR L'AVENIR	24
A.	LES PREMIERS RESULTATS DES MISSIONS SUR PLACE.....	24
B.	LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS	24
VI.	ANNEXE 1 – LETTRE DE MISSION.....	26
VII.	ANNEXE 2 - MEMBRES DE LA COMMISSION D'EVALUATION DES OPERATIONS CAMPUS	29
VIII.	ANNEXE 3 – SITES VISITES ET DATES	31

L'Opération Campus lancée à l'initiative du précédent Président de la République a été présentée comme un « plan exceptionnel » en faveur de l'immobilier universitaire.

L'objectif affiché était « de faire émerger des campus d'excellence qui seraient la vitrine de la France et renforceraient l'attractivité et le rayonnement de l'université française ».

Lancée en novembre 2007 avec la vente de 3,7 Mds€ d'actions d'EDF, puis complétée en janvier 2010 par une dotation de 1,7 Md€ provenant du grand emprunt³, l'Opération Campus avait aussi pour objectif de répondre à l'urgence de la situation immobilière : près du tiers des locaux universitaires sont vétustes.

Pratiquement, dix campus ont été sélectionnés par un jury international, sur concours, en deux vagues (mai et juillet 2008).

Deux sites supplémentaires sont venus se rajouter dans le cadre du Plan de relance.

Neuf campus prometteurs et innovants ont été distingués.

Un financement qualifié, aussi, d'exceptionnel a été prévu équivalant donc à 5 Mds €

Les grands projets lauréats, au cœur de l'Opération Campus, ont été pour l'essentiel prévus et élaborés selon la procédure du contrat de partenariat ou PPP⁴.

Celui-ci est défini par la loi du 28 juillet 2008 comme un contrat administratif par lequel l'État ou un établissement public de l'État confie à un tiers, pour une période déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues, une mission globale ayant pour objet le financement, la construction ou la transformation, l'entretien, la maintenance, l'exploitation ou la gestion d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels nécessaires au service public.

Au moment où se déroulaient les travaux de la mission le premier contrat de partenariat dit GreEn-ER était conclu le 20 juillet 2012 soit plus de quatre ans après l'annonce du plan.

³ Plus précisément, la dotation a été constituée de 3,686 Mds€ issus du produit de la vente effectuée par l'État en décembre 2007 d'une fraction de sa participation au capital d'EDF, d'un crédit complémentaire de 1,3 Md€ (loi de finances rectificative pour 2010) versé au titre du Programme d'Investissements d'Avenir (PIA), et la capitalisation de 14 M€ sur les premiers intérêts versés à l'ANR en octobre 2010.

⁴ Au 31 août 2012 sur 99 opérations lancées, 8 projets représentant un montant de 640 M€ étaient en contrat de partenariat et 91 autres projets, représentant un montant de 645 M€ et financés par les intérêts de la dotation, étaient en maîtrise d'ouvrage publique (MOP).

I. LA METHODOLOGIE SUIVIE PAR LA MISSION

La mission mise en place en juillet 2012 avait comme objectifs d' « accélérer », de « sécuriser » et de « réorienter » les projets et réalisations devant être menés en contrat de partenariat public-privé dans le cadre de l'Opération Campus.

Présidée par Roland PEYLET, Conseiller d'État, composée de 18 membres, venant des milieux universitaires, de l'aménagement et de l'urbanisme et de l'Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche et constituant un « vivier de compétences », elle a eu pour souci d'accompagner les projets et de réunir les informations utiles en vue de faire des propositions et recommandations à la Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.

Les experts ont réalisé 18 missions sur site.

Chaque mission sur place était composée au minimum de trois experts représentant chacune des grandes catégories composant la mission. Chacune des visites de site a été précédée d'un examen des dossiers disponibles.

Les visites n'avaient pas pour objet de faire un audit classique mais bien de prendre en compte les difficultés rencontrées localement et de faire remonter les préoccupations et les problèmes rencontrés de façon récurrente par les acteurs de terrain.

Les experts ont consacré une grande part de leur travail à visiter, entendre, discuter et analyser les projets sur place.

Le cœur de leurs travaux a été l'examen *in concreto* des situations de terrain.

Près de 500 personnes du monde universitaire, de l'enseignement, de la recherche, de la vie étudiante, des collectivités territoriales, de l'État ont été rencontrées et auditionnées.

Chaque visite et les projets examinés sur place ont fait l'objet d'une présentation circonstanciée à la mission qui a délibéré sur les recommandations proposées et d'un rapport remis à la Ministre.

II. LES LIMITES DU CHOIX MINISTERIEL VISANT A PRIVILEGIER LES CONTRATS DE PARTENARIATS

A. UN MONTAGE FAISANT DEBAT : UNE MODALITE NOUVELLE POUR LES UNIVERSITES, INTERROGEE PAR LES ACTEURS LOCAUX

La quasi-totalité des responsables rencontrés lors des visites de sites universitaires ont indiqué que le recours à la modalité du partenariat public-privé avait été posé comme une condition préalable à la réalisation des opérations immobilières financées au titre du Plan Campus.

Cette « injonction » à faire en contrat de partenariat a été reçue avec une certaine circonspection par de nombreux acteurs, voire a été un objet d'opposition dès que le principe en a été posé.

Les principales objections formulées ont été, néanmoins, d'ordre opérationnel.

D'une part, le recours systématique à un contrat dit de PPP est apparu dès l'origine inadapté à certaines opérations dont ni la nature, ni la taille, ni le montant, somme toute assez modestes, ne paraissaient justifier un montage qui est complexe.

D'autre part, des interrogations ont été formulées sur les effets de ce qui était analysé comme une « délégation » au privé des droits qu'exerçaient les universités, ou les PRES qui en sont les délégataires, sur le domaine public dont elles sont affectataires.

Enfin, le fait de confier l'exécution de conception, de la réalisation et de la maintenance à long terme (25 ou 30 ans) à des entreprises et à des groupements d'entreprises a fait naître des craintes parmi un certain nombre de responsables quant à la maîtrise qu'ils pourraient avoir à terme sur l'évolution des réalisations et leurs propres domaines foncier ou immobilier.

Plus globalement, le recours comme modalité de référence au contrat de partenariat, assez nouveau dans le paysage universitaire et complexe en ce qu'il amène à concevoir pour le long terme un partage des responsabilités entre le maître d'ouvrage et les entreprises ou le groupement d'entreprises qui vont élaborer, réaliser et gérer la maintenance, a suscité de nombreuses réserves.

La nécessité d'en comprendre les tenants et aboutissants a certainement joué un rôle important dans le délai de mise en œuvre des projets. Il y a là un effet de l'apprentissage préalable nécessaire. Celui-ci n'est, à l'évidence, pas l'explication unique à la longueur des délais de signature des contrats de partenariat. Comme pour tous projets conjuguant des phases d'élaboration de dossiers techniques et financiers souvent complexes, et parfois d'évolution des projets, puis d'appels à candidature et d'analyse des offres, des délais de plusieurs mois sont nécessaires à leur aboutissement avant même la phase de réalisation.

Leurs réserves sont pour une large part des réserves de principe ou issues de la défense du tissu économique local contre les quatre « majors » du BTP.

Ainsi, plusieurs conseils régionaux ont décliné toute participation au financement d'un PPP tout en acceptant de financer des opérations conjointes ou complémentaires en Maîtrise d'ouvrage publique (MOP).

Ils ont fait valoir qu'ils finançaient en priorité des investissements nouveaux et n'entendaient pas contribuer financièrement à l'exploitation des locaux ce qu'impliquerait une contribution au « loyer »⁵ versé par l'université ou le PRES, aux entreprises ou groupement d'entreprises ayant réalisé l'opération. Ils ont refusé parfois aussi de contribuer sous forme de subvention à la partie investissement du montage. C'est notamment le cas du Conseil régional d'Ile-de-France.

Certaines collectivités territoriales ont poussé à la mise au point de montages dits innovants. C'est le cas du Conseil régional d'Aquitaine qui a souhaité et contribué à la création d'une société de réalisation de droit privé, dont les actionnaires (PRES, Conseil

⁵ Le terme loyer est juridiquement impropre et il conviendrait d'y substituer celui de redevance. Il est ici maintenu car utilisé de façon commune par tous les acteurs.

régional, Caisse des dépôts et consignations) sont des personnes publiques⁶, et qui pourra conclure les dits contrats avec les groupements d'entreprises choisis. Il s'agit là d'un montage de type public-public préalable à la conclusion d'un partenariat public-privé. Cette modalité n'est pas forcément dans sa première mouture reproductible ailleurs.

Parallèlement, d'autres collectivités territoriales ont marqué un intérêt pour la modalité considérant qu'elle permettait de réaliser simultanément plusieurs opérations plutôt que séquentiellement et de s'assurer sur le long terme du financement de l'entretien et de la maintenance des bâtiments ainsi construits.

D'une façon générale, il y a eu lieu de constater la forte implication des collectivités territoriales sur les différents sites et bon nombre d'opérations.

B. UN FINANCEMENT POUR L'ESSENTIEL SUR DES CREDITS NON BUDGETAIRES

À titre principal, les opérations sont financées par les intérêts de la dotation de 5 Mds€ selon un taux fixé par l'Etat.

Quelques autres opérations menées en PPP sont financées en crédits budgétaires, ce sont notamment les opérations labellisées *Campus innovant* et *prometteur* mais aussi les opérations Campus de Lille, Lorraine ou Mirail à Toulouse.

Au délai d'appropriation de l'outil qu'est le PPP, s'est parfois ajoutée une difficulté à appréhender les mécanismes du financement des opérations.

En effet, la dotation nationale répartie entre les sites génère des intérêts pour chacun d'entre eux qui seront utilisés pour payer les «loyers» des opérations menées en contrats de partenariat.

Malgré le fait que les établissements porteurs de projets aient officiellement été informés en 2010 des modalités de versement de la dotation, les experts ont rencontré des acteurs locaux qui pensaient que le montant de la dotation allouée au site était disponible sans délai pour financer toutes opérations utiles.

L'existence d'une dotation non consommable mais disponible à la signature du premier PPP de chaque site a pu faire naître l'idée chez certains acteurs de terrain qu'il existait des fonds immédiatement disponibles et faire présumer d'une sorte de droit de tirage sur cette dotation.

Cette modalité de financement a aussi pour effet de rendre plus difficile une éventuelle réorientation des modalités de réalisation des projets après avis de la mission. En effet, le

⁶ Il s'agit d'une société par action simplifiée filiale du PRES dite Société Régionale Immobilière et d'Aménagement (SRIA). Les actionnaires sont le PRES, majoritaire avec 51%, la CDC avec 24,5% et la Région Aquitaine avec 24,5%. Pour effectuer sa mission de réhabilitation des bâtiments du Campus et d'aménagement, elle est ou sera attributaire des droits réels attribués par le PRES sur les ouvrages à construire ou rénover. Les difficultés relatives à l'attribution de droits réels ont été réglées suite à l'intervention de la mission. Le contrat de partenariat va se concrétiser par la conclusion d'un ou plusieurs contrats globaux (conception /réalisation /maintenance) entre la SRIA et les entreprises dans le cadre réglementaire de l'ordonnance du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics.

basculement de projets dans la modalité des contrats de partenariats financés sur crédits budgétaires vers une modalité de type MOP ou marché de réalisation et d'exploitation ou de maintenance, est aujourd'hui conditionné à l'existence de crédits budgétaires en AE et CP suffisants pour porter les opérations. Néanmoins, pour les autres contrats de partenariats financés sur les intérêts de la dotation, un financement en MOP par des intérêts intermédiaires mutualisés est possible.

Cet « effet d'optique » s'est trouvé aggravé par des mécanismes supplémentaires mis en œuvre progressivement mais jugés positifs par les acteurs de terrain et la mission.

En effet, certains projets supplémentaires ont pu ou peuvent être financés sur appels à projets et sur une décision ministérielle, à partir des intérêts dits intermédiaires de la dotation c'est-à-dire les intérêts produits par l'ensemble des crédits de la dotation avant son affectation aux bénéficiaires finaux. Parallèlement, des opérations peuvent aussi être financées sur les intérêts dits intercalaires c'est-à-dire ceux servis sur la dotation d'un site avant paiement des premiers « loyers » après réalisation de l'ouvrage.

C. UN RECOURS « SYSTEMATIQUE » DISCUTABLE

Le recours au contrat de PPP est encadré par la loi.

Il n'est normalement prévu d'y recourir que dans trois cas :

- la complexité,
- l'urgence,
- un bilan avantages / inconvénients favorable et que ne permet aucun autre contrat de la commande publique⁷.

Ce dernier critère a été ajouté quelques années après afin de neutraliser l'utilisation des deux premiers critères, le Conseil constitutionnel ayant émis de fortes réserves sur ces contrats qui doivent rester dérogatoires.

L'examen de l'ensemble des opérations ayant fait l'objet d'une évaluation sur site ne permet pas de considérer que cette modalité devait s'imposer dans une majorité de cas.

Certes, une part significative du patrimoine immobilier universitaire est en mauvais état n'ayant pas fait l'objet d'un entretien (gros entretien et renouvellement ou GER) et d'une

⁷ Les contrats de partenariat ne peuvent être conclus que si, au regard de l'évaluation, il s'avère :

« 1° que, compte tenu de la complexité du projet, la personne publique n'est pas objectivement en mesure de définir seule et à l'avance les moyens techniques répondant à ses besoins ou d'établir le montage financier ou juridique du projet ;

« 2° ou bien que le projet présente un caractère d'urgence, lorsqu'il s'agit de rattraper un retard préjudiciable à l'intérêt général affectant la réalisation d'équipements collectifs ou l'exercice d'une mission de service public, quelles que soient les causes de ce retard, ou de faire face à une situation imprévisible ;

« 3° ou bien encore que, compte tenu soit des caractéristiques du projet, soit des exigences du service public dont la personne publique est chargée, soit des insuffisances et difficultés observées dans la réalisation de projets comparables, le recours à un tel contrat présente un bilan entre les avantages et les inconvénients plus favorable que ceux d'autres contrats de la commande publique. Le critère du paiement différé ne saurait à lui seul constituer un avantage.

maintenance suffisants. En soi, cela pourrait justifier l'urgence à réhabiliter des locaux ou à les reconstruire après abandon.

Par ailleurs, si une certaine complexité s'attache à la réalisation de constructions à caractère technique ou scientifique, ou ayant des objectifs en matière de performance énergétique, il n'en va pas automatiquement des locaux d'enseignement ni de bâtiments dédiés au logement ou à la restauration étudiante.

Enfin, la comparaison des avantages et inconvénients dépend, elle-même, des critères d'intérêt général et des éléments retenus au titre l'évaluation financière faite préalablement.

L'examen, au cas par cas, des projets d'opérations en contrat de partenariat montre que plusieurs d'entre eux ne justifiaient pas *a priori* de leur réalisation selon cette procédure.

Plusieurs opérations prévues en contrat de partenariat ont d'ailleurs fait l'objet d'une recommandation de la mission en vue de les faire réaliser soit en MOP, soit dans le cadre d'un marché de réalisation et d'exploitation ou de maintenance.

Il convient, ici, de noter que le décret du 27 septembre 2012 complétant les dispositions relatives à la passation de certains contrats publics pose comme nouvelle condition une étude réalisée par le pouvoir adjudicateur qu'est l'université ou le PRES visant à évaluer l'ensemble des conséquences de l'opération sur les finances publiques et la disponibilité des crédits.

III. UN CADRAGE NATIONAL, UN PILOTAGE LOCAL INEGAL

A. AU PLAN NATIONAL : UN CADRAGE TECHNIQUE

1. L'intervention des services ministériels

Sans qu'il soit besoin de détailler l'organisation des services ministériels, il est à noter qu'un service dit « des grands projets immobiliers », dépendant notamment de la direction générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle (DGESIP) et de la direction générale de la recherche et de l'innovation (DGRI), a œuvré à la définition de procédures et à l'examen des projets d'opérations. Il a veillé à mettre en place des conventions d'ingénierie. Il a aussi développé de nombreux outils (formations, guides techniques, référentiels...) et une compétence de la gestion de l'élaboration des contrats de partenariat.

Il semble avoir essayé de répondre à l'ensemble demandes faites dans le cadre des orientations qui lui avait été fixées. Des moyens significatifs, si on les compare à ceux mobilisés pour le passage aux responsabilités élargies, ont été mobilisés.

Néanmoins, plusieurs PRES et universités ont eu la perception, au regard de la novation que constituaient ces dispositifs, d'être isolés et parfois d'être insuffisamment écoutés par le ministère et son administration centrale, sentiment parfois partagé par les élus locaux.

Une meilleure valorisation des compétences acquises, un meilleur partage de l'information et du savoir-faire des acteurs en matière immobilière et de contrats est certainement possible.

L'État doit aussi renforcer son accompagnement technique au niveau déconcentré dans le domaine de la valorisation de la gestion de l'immobilier universitaire et poursuivre le soutien apporté aux établissements porteurs de projets.

2. L'avis de la MAPPP

L'ordonnance du 17 juin 2004 a prévu que tout projet de bail présenté par l'État ou par un établissement public de l'État conclu dans le cadre d'une autorisation d'occupation temporaire constitutive de droit réel du domaine public, défini à l'article L. 2122-15 du code général de la propriété des personnes publiques, dont le « loyer » est supérieur à un montant fixé par décret en Conseil d'État, est soumis à la réalisation d'une évaluation préalable.

Cette évaluation est réalisée par la Mission d'Appui aux Partenariats Publics Privés (MAPPP) dépendant du ministère de l'Économie. La MAPPP est obligatoirement saisie pour avis sur tout projet de contrat de partenariat lancé au niveau de l'État ou d'un de ses établissements publics, et doit valider le principe du recours au contrat de partenariat au vu de l'évaluation préalable qui lui est soumise par le pouvoir adjudicateur.

Les experts de la mission ont consulté les rapports d'évaluation préalables des projets les plus avancés avant chaque visite sur site.

Constatant que la MAPPP n'avait officiellement refusé aucun projet à raison de son inadéquation au mode en contrat de partenariat, la mission a rencontré son directeur et le chef de projet ayant compétence sur les projets universitaires. En l'état, la mission ne peut que constater la complexité des modèles, la difficulté d'appréhension du coût final et la faible transparence qui en résulte pour apprécier la prise en compte du critère du « bilan avantages / inconvénients ».

B. AU PLAN LOCAL : UNE REUSSITE DEPENDANT AUSSI DE LA LEGITIMITE ET DE LA POSITION DES PRES

1. Une fonction nouvelle pour des PRES

Les pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) ont été créés pour permettre aux universités, grandes écoles et organismes de recherche, de mettre en cohérence leurs différents dispositifs, de mutualiser leurs activités et leurs moyens.

À ce titre, ils jouent un rôle clef dans la plupart des sites visités.

Néanmoins, les situations universitaires varient significativement d'un site à l'autre.

Parfois, le PRES est un organisme de préparation à la fusion des universités et porte des projets immobiliers auxquels adhèrent la totalité ou une majorité des établissements le

composant. C'est par exemple le cas à AIX-MARSEILLE où le PRES a, en rassemblant les universités de Provence, de la Méditerranée et Paul-Cézanne, préfiguré la future AIX-MARSEILLE Université, créée en 2011.

Parfois aussi, le PRES est le réceptacle de la dotation et l'organe gestionnaire des projets même s'il n'a pas une légitimité politique forte au regard des universités y participant.

Les observations site par site montrent aussi une grande hétérogénéité du fonctionnement interne des PRES et de leurs relations avec les services immobiliers des universités ou les cellules Campus mises en place.

Leurs services sont souvent sous-dimensionnés pour mener des opérations ayant un caractère exceptionnel et demandant des compétences spécialisées qui ne seront, en tout état de cause, probablement utilisées qu'à l'occasion d'une voire deux ou trois opérations en contrat de partenariat.

Le constat a été fait que les PRES ont recruté des collaborateurs dédiés à ces opérations qui sont venus s'ajouter aux équipes des directions immobilières ou du patrimoine existantes. Cette situation a plusieurs explications. Les PRES ont éprouvé la nécessité, au regard des besoins, de disposer de compétences capables de penser l'aménagement du ou des campus concernés, leur insertion urbaine, et de préparer les dossiers techniques, financiers et administratifs.

L'exécution même du contrat de partenariat dans la phase d'exploitation des bâtiments et installations réalisés supposera qu'ils acquièrent une compétence en matière de contrôle des objectifs de performance notamment dans le domaine énergétique que les entreprises contractantes devront atteindre.

La question de la nécessaire spécialisation des services et du renforcement des compétences dans un même pôle (juridiques, techniques, économiques et financières) se pose donc dans toutes les universités ou PRES devant conduire des opérations en contrat de partenariat.

2. Un effet d'aubaine ?

Il serait certainement audacieux de tirer une leçon générale de la façon dont les PRES se sont structurés pour répondre et gérer les opérations du plan Campus.

L'examen des projets, site par site et donc par Académie, montre que l'opération Campus a pu créer un effet d'aubaine dont certains PRES ou établissements se sont saisis en optimisant le plus possible les opportunités de financement proposées.

D'autres n'ont pu porter des projets communs et se sont contentés de faire valoir des projets université par université, voire de proposer sous la forme d'un contrat de partenariat des projets anciens ou actualisés.

Enfin, la réussite du montage en contrat de partenariat et l'adhésion préalable aux projets défendus collectivement puis aux modalités de leur portage résultent souvent d'un

« partage », opéré entre universités ou communautés scientifiques, sur l'ensemble de la dotation selon des règles de distributivité plus ou moins explicites. Il en résulte parfois le sentiment que la répartition s'est faite selon une logique institutionnelle et non de projets.

Dans plusieurs cas, les projets retenus au titre de l'ensemble de l'opération Campus témoignaient de peu de transversalité entre universités, entre communautés d'enseignement et de recherche.

Certains de ces projets relèveraient davantage d'opérations à financer au titre des contrats de projets État-Région selon une cohérence de mise aux normes, de filière de formation ou d'aménagement du territoire.

Enfin, certains sites ont su utiliser les possibilités de financement ouvertes par la disponibilité d'intérêts intermédiaires pour proposer et mener des projets d'amélioration de la vie étudiante.

3. Les facteurs d'une dynamique locale

Au titre des raisons expliquant une plus ou moins grande avancée des projets, il y a la cohésion plus ou moins bonne des acteurs, l'implication forte ou différenciée des collectivités territoriales au plan local, mais aussi l'engagement clair ou distant des représentants de l'État, que ce soient les recteurs ou les préfets de région et leurs services (SGAR).

La mission a constaté que l'engagement actif des recteurs avait été un élément clef de l'avancement de plusieurs projets.

L'État a un rôle important à jouer. Il doit être en mesure de choisir et d'arbitrer ce qui suppose une connaissance fine des besoins et une définition de priorités.

4. La situation à Paris

La situation parisienne présente la particularité de concentrer un grand nombre d'universités dont les sites et les locaux sont parfois intriqués entre eux et souvent dispersés géographiquement.

Cette complexité nécessite une attention particulière et un rôle actif de l'État pour orienter et faire jouer les synergies entre la Ville de Paris et la Région Ile-de-France, déjà fortement impliquées, sur des projets prioritaires, porteurs et complémentaires.

Lancée avec un décalage chronologique important par rapport aux autres académies, l'opération Campus a été utilisée comme un élément incitatif et pressant à la création et à la mise en place des PRES.

A l'évidence à Paris, celle-ci a été difficile, son calendrier « télescopant » par ailleurs celui des appels à projets IDEX et LABEX.

Leur constitution les a mis, parfois, plus en situation de concurrence que dans une position de recherche de complémentarité sur les projets à présenter.

IV. LES CONTRATS DE PARTENARIAT : EN PRINCIPE UNE OPPORTUNITE, MAIS DES INTERROGATIONS SIGNIFICATIVES

A. UNE OPPORTUNITE POUR CONCEVOIR ET EXPLOITER AUTREMENT

1. La nécessaire qualité de la conduite des projets

Sur les projets ayant fait l'objet de la conclusion d'un contrat de partenariat ou qui sont les plus avancés, les acteurs de terrain s'accordent pour souligner comme éléments clefs du déroulement des opérations :

- la qualité de la conduite du projet
- et
- la congruence des projets des communautés universitaires et scientifiques.

2. La nécessaire réflexion sur la conception et l'utilisation des constructions

La plupart des partenaires publics, porteurs de projets, ont souligné unanimement que la nécessaire réflexion sur l'usage des bâtiments, leurs coûts et les conditions d'exploitation apportait de la qualité et de la pertinence au projet.

La nécessité de penser les conditions d'exploitation et, en amont, l'usage des bâtiments constitue, en l'état, une plus-value de la conception en mode partenarial.

Néanmoins, il est possible de considérer que la réflexion sur le bon usage des équipements à construire ou à rénover devrait faire partie intégrante du cahier des charges du maître d'ouvrage et du maître d'œuvre quelle que soit la modalité de réalisation, MOP ou contrat de partenariat ou encore montage innovant.

3. La prise en compte de la maintenance et la sécurisation des crédits nécessaires

Avec les contrats de partenariat, le financement de l'investissement est réparti et, en quelque sorte, « lissé » sur la durée.

L'examen des projets met en évidence la commodité que constitue, pour assurer le financement de plusieurs opérations simultanément, un paiement différé de celles-ci.⁸

Par ailleurs, la programmation du gros entretien et renouvellement (GER) et celle de la maintenance sont faites et « sécurisées » sur une période longue.

Ce deuxième avantage du contrat de partenariat public-privé semble de premier abord évident alors même que les universités ont, la plupart du temps, négligé de prévoir et de flécher des crédits pour assurer l'amortissement des constructions et la maintenance de leurs

⁸ L'article 2 de l'ordonnance du 14 juin 2004 sur les contrats de partenariat, modifiée sur ce point par la loi du 28 juillet 2008, précise néanmoins que « le critère du paiement différé ne saurait à lui seul constituer un avantage. »

locaux et que l'État s'est, lui, trop souvent contenté d'allouer des crédits ponctuels pour assurer leurs mises en conformité.

Néanmoins, c'est à l'expérience que se vérifiera cette pertinence. En effet, il conviendra de vérifier, dans le temps, si les garanties d'entretien et de maintenance sont exécutées sans trop de difficultés. Une évaluation régulière de leur adéquation serait certainement opportune.

B. PLUSIEURS INCERTITUDES DE TAILLE

1. La difficulté à apprécier le coût final

Les coûts finaux des opérations en contrat de partenariat font l'objet d'estimations.

Les modèles utilisés sont complexes et les formules de calcul prenant en compte un certain nombre d'éléments et d'événements variables dans le temps rendent incertain le montant final des opérations à horizon de 20 ou 30 ans.

Plusieurs estimations faites sur plusieurs projets montrent un quasi-doublement des charges à payer sur le long terme par rapport au montant de l'investissement équivalent qui serait réalisé en MOP sachant que le périmètre de ce qui est financé n'est plus le même et que les comparaisons restent difficiles.

Par ailleurs, l'historique récent des quelques opérations menées et l'absence de statistiques sur les moyen et long termes passés ne permettent pas de tirer des leçons utilisables pour l'avenir proche.

Enfin, il est noté que certains PRES ne disposent pas d'un schéma clair de financement à partir des intérêts de la dotation de site pour l'ensemble des opérations à mener, dans le temps et selon la nature des ressources qu'ils entendent mobiliser.

2. Des opérations qui ne doivent pas faire oublier le reste de la problématique immobilière universitaire

Plusieurs autres éléments importants ont été mis en évidence par la mission.

Parmi ceux-ci figurent notamment,

- une augmentation significative des surfaces à la suite des nouvelles opérations menées en contrat de partenariat,
- une faible connaissance du patrimoine, parfois même des surfaces et dans de nombreux cas des coûts analytiques par bâtiment,
- une insuffisance d'estimation des charges et une quasi-absence de prévision budgétaire pour le reste de l'immobilier.

L'augmentation des surfaces

Les projets comprennent soit des opérations de réhabilitation, soit la construction de nouvelles surfaces, et le plus souvent l'abandon ou la démolition de surfaces occupées jusqu'ici.

Néanmoins au final, l'augmentation des mètres carrés l'emporte dans la plupart des sites et au plan national⁹. Sur certains sites, les mètres carrés nouveaux peuvent représenter d'un peu plus de 10% à 100% des mètres carrés réhabilités ou reconstruits.

De ce fait, les charges qu'auront à supporter les universités ne diminueront pas alors même que les projets menés auraient dû ou devraient conduire à optimiser l'exploitation des surfaces utilisables et à limiter les coûts de locaux devenus plus performants au plan énergétique.

Cette situation ne manque pas d'être préoccupante alors que plusieurs universités concernées connaissent une situation financière difficile.

L'absence de visibilité sur le reste de l'immobilier universitaire

S'il existe un schéma pluriannuel de stratégie immobilière dans les universités, en revanche il n'y a pas, la plupart du temps, de document précisant l'état de l'ensemble des biens immobiliers, des travaux à faire et des charges de maintenance correspondantes pour les prochaines années.

De la sorte, n'est pas encore disponible un tableau de suivi (outil opérationnel) des charges de travaux et maintenance qui seront celles des établissements en dehors des opérations faites en PPP.

Autrement dit, il n'y a pas pour l'instant de système intégré de gestion du patrimoine et pas de connaissance des coûts de travaux et de maintenance nécessaires hors les réalisations en contrat de partenariat de l'opération Campus qui par définition doivent préciser les surfaces et les conditions de leur entretien et maintenance.

Il y a donc lieu de pousser les universités à poursuivre les études de programmation des travaux de rénovation, de GER et de maintenance sur l'ensemble de leurs bâtiments et à estimer les financements nécessaires.

Ce travail d'identification des travaux et financements nécessaires doit aussi viser les bâtiments mis à leur disposition.

Enfin bien que ne concernant pas directement la problématique des contrats de partenariat, la question de la valorisation du patrimoine immobilier universitaire pourra faire l'objet de réflexions à venir.

3. La nécessaire attention à porter au partage des responsabilités et des charges

La détermination de ce qui est dans la maintenance déléguée aux entreprises et de ce qui reste de la responsabilité des universités ou des PRES est un enjeu des contrats à conclure.

Les évolutions de la sécurité ou techniques et les travaux à réaliser en conséquence constituent un autre point à bien négocier dans les dispositifs contractuels.

⁹ Les experts ont parfois eu du mal à disposer d'un bilan synthétique et clair des surfaces réhabilitées et nouvellement construites et de celles détruites. L'absence d'un tel document ne peut qu'être déplorée et pose la question de la visibilité des opérations et de leur maîtrise par les universités ou les PRES eux-mêmes.

Si la signature des contrats a donné lieu, ou devrait donner lieu, à une répartition précise des responsabilités et des charges, il est clair que c'est l'exécution dans le long terme qui risque de poser problème.

Si des procédures de concertation et de règlement en amont doivent être prévues, dans la pratique, des accords seront à trouver ou des coûts supplémentaires à supporter.

4. L'enjeu des constructions en contrat de partenariat accueillant des activités évolutives et supposant des aménagements spécifiques

Concernant la contrainte que représente l'évolution des activités scientifiques et de recherche dans des locaux dont l'aménagement et la maintenance est confiée sur la longue durée à des entreprises partenaires, des interrogations ont été exprimées à de multiples reprises.

Il y aurait certainement lieu de capitaliser et de partager l'expérience de ceux qui ont déjà conclu (exemple de GreEn-ER à Grenoble) ou sont sur le point de le faire afin de disposer d'éléments de référence

Une orientation possible serait de privilégier l'élaboration et la réalisation de bâtiments conçus comme de « grandes boîtes ré-aménageables ».

C. LA QUESTION DE LA PERTINENCE DU CONTRAT DE PARTENARIAT POUR ACCELERER ET AMPLIFIER LES OPERATIONS D'AMELIORATION DE LA VIE ETUDIANTE

L'examen des réalisations faites et des projets en cours dans les domaines du logement et de la restauration étudiants met en évidence que le contrat de partenariat est peu adapté à des opérations multiples (au plus près des besoins des étudiants), de montants limités (moins de 10 M€), et pour lesquelles l'État dispose, au travers du CNOUS et des CROUS d'opérateurs historiques ayant des compétences pour mener à bien ces opérations selon des modes classiques.

Certaines opérations menées en contrat de partenariat trouvent, il est vrai, leur justification dans leur complémentarité avec d'autres aménagements ou leur insertion dans une opération plus large réalisée en contrat de partenariat, comme par exemple à Grenoble.

Certains sites ont su s'emparer de l'opportunité que représentaient les intérêts intercalaires pour réaliser des opérations de réhabilitations de logements qui étaient prêtes. C'est le cas, par exemple, à Aix-Marseille ou Montpellier.

La mission a fait aussi le constat d'une prise en compte très inégale des besoins en logement pour étudiants et d'un volet vie étudiante considéré comme une variable d'ajustement de projets plus vastes permettant par leur report de rentrer dans les enveloppes allouées.

Quelques sites avaient anticipé et traité des opérations dans un cadre partenarial local dès le lancement de l'Opération Campus et sans attendre les autres projets. C'est notamment le cas à Bordeaux.

Certains sites n'ont rien prévu ou ont programmé *a minima* renvoyant la programmation des besoins restant à d'autres cadres de financement (CPER, contractualisation CNOUS-CROUS, programmation des collectivités territoriales).

Il est apparu que les projets relatifs à la vie étudiante devaient faire l'objet d'orientations claires et partagées par l'ensemble des acteurs. Une programmation devrait être formalisée et validée définitivement rapidement pour permettre le lancement de premières opérations dès 2013.

À plusieurs endroits des schémas directeurs des services de la vie étudiante devraient être élaborés et guider les décisions urgentes à prendre.

Enfin, les opérations de la vie étudiante pourraient au regard de ces éléments être privilégiées au titre des financements sur les intérêts intermédiaires.

V. LES PREMIERS RESULTATS DE LA MISSION ET SES RECOMMANDATIONS POUR L'AVENIR

A. LES PREMIERS RESULTATS DES MISSIONS SUR PLACE

Quand la mission a identifié des points de blocage, notamment liés aux procédures et à des initiatives insuffisantes de l'État, elle a eu le souci de préparer des arbitrages en vue de poursuivre voire de réorienter les projets.

Son intervention a permis aussi aux acteurs sur place de retrouver, quand cela était nécessaire, le chemin de la concertation (comme en Ile-de-France) voire de la prise de décision (comme en Lorraine) pour débloquer un projet.

Sur une dizaine de sites, elle a proposé des réorientations de montages notamment en MOP pour une partie des opérations. Elle a donné un avis favorable à des montages innovants pour deux sites.

Enfin, ses recommandations ont été dictées par le souci de ne pas remettre en cause la modalité du contrat de partenariat quand l'opération était exemplaire d'un projet ayant fait l'objet d'arbitrages difficiles ou lorsque cette remise en question de la procédure aurait pu être interprétée comme une remise en cause du projet lui-même.

B. LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

En matière de gouvernance

Réaffirmer la responsabilité de l'État au niveau déconcentré (recteur et préfet) en matière de stratégie immobilière universitaire.

Hiérarchiser les projets selon les besoins ; il appartient à l'État en concertation avec les universités et les collectivités territoriales de déterminer, site par site, les besoins prioritaires.

Mutualiser les crédits sur les besoins urgents et les projets les plus mûrs ; lorsque des projets apparaissent comme ne pouvant être mis en œuvre rapidement, il est proposé de mutualiser les crédits disponibles sur les projets les plus avancés.

Sur les contrats de partenariat

Utiliser le contrat de partenariat, dans le respect des conditions limitatives posées par la législation, seulement en cas de nécessité avérée, les modalités classiques étant en principe la règle, cela n'excluant pas la recherche d'alternatives à titre expérimental.

Mettre en place une évaluation régulière de l'exécution des conditions de garanties en matière d'entretien et de maintenance des bâtiments universitaires réalisés en contrat de partenariat.

Mieux évaluer la soutenabilité financière et les engagements à long terme ; le financement des projets doit tenir compte de l'ensemble des dépenses en résultant pour les universités et notamment de

celles qui resteront à leur charge (part de la redevance ou « loyer ») tout au long des contrats de partenariat.

Responsabiliser les universités sur les coûts induits par les nouvelles opérations (en conditionnant par exemple les financements sur intérêts intermédiaires à des engagements en matière de budgétisation des charges de maintenance).

Sur la politique immobilière universitaire dans sa globalité

Développer les outils de suivi au niveau central et dans les universités afin d'avoir une connaissance précise des surfaces, des coûts, et des charges de GER et de maintenance.

Partager le savoir, les bonnes pratiques et les compétences acquises dans le domaine de l'élaboration des projets complexes (en contrat de partenariat, en modèle innovant) dans le domaine de la construction et de l'exploitation des bâtiments.

Généraliser la réflexion préalable relative au bon usage des équipements à construire ou à rénover à toutes les opérations immobilières quelle que soit la modalité de réalisation.

Développer une capacité en ingénierie au service de tous les établissements ; il s'agit de donner aux PRES et aux universités les moyens techniques pour développer leurs stratégies immobilières (études préalables, construction de bâtiments ou gestion immobilière...).

Si besoin est, établir une véritable cartographie des besoins et projets universitaires sur les sites, notamment dans l'hypothèse d'une dispersion des lieux et d'une intrication des projets.

Sur le volet « Vie étudiante »

Formaliser et valider rapidement une programmation d'opérations de la vie étudiante pour en permettre le lancement dès 2013.

Établir quand cela est nécessaire des schémas directeurs des services de la vie étudiante afin de prendre des décisions tenant compte des besoins les plus urgents.

VI. ANNEXE 1 – LETTRE DE MISSION

La Ministre

Paris, le 12 juillet 2012

Monsieur le président,

L'Opération Campus a été lancée en 2007. Elle a donné lieu à la sélection de 10 campus lauréats bénéficiant des intérêts d'une dotation de 5 milliards d'euros pour rénover des bâtiments universitaires et de recherche, et, dans certains cas, pour en construire de nouveaux. Le mode de réalisation choisi privilégiait le contrat de partenariat. Deux autres campus ont été labellisés par la suite « opération campus » mais, à l'instar d'autres projets budgétisés avant 2007, leurs financement relèvent de crédits budgétaires.

Ainsi, ce sont aujourd'hui plus de 50 opérations qui ont été lancées. Quelques rares opérations arrivent cependant en phase de signature. D'autres sont en phase de lancement où ont entamé leurs tours de dialogues compétitifs. Ces opérations présentent des tailles, des contenus et une complexité très variables. Les montants de l'investissement initial à consentir varient ainsi de 13 M€ à 262 M€. Elles ont pourtant toutes la caractéristique d'avoir suivi la directive d'adopter le contrat de partenariat comme mode de commande publique.

Au-delà de ce choix qui peut s'avérer parfois inadapté, les projets doivent être réinterrogés dans le cadre du nouveau contexte politique mais également pour des raisons d'efficacité. Le président de la République avait exprimé pendant la campagne présidentielle sa réticence à généraliser les PPP à tous les projets immobiliers universitaires. Il avait également fixé comme priorité la nécessité de construire 40 000 logements étudiants pendant le quinquennat qui débute. Il est par ailleurs nécessaire d'accélérer les investissements en cours et de prendre en compte les impératifs de développement durable. Enfin, le mode de commande publique n'explique pas tout : la gouvernance, la capacité à gérer des projets complexes, le jeu des acteurs locaux peuvent expliquer les difficultés auxquelles les projets ont pu être confrontés.

Il m'apparaît donc indispensable d'examiner les projets, leur organisation, leur gouvernance, et, le cas échéant, leur contenu à la lumière de ces nouvelles priorités. Loin de chercher à freiner les opérations en cours, le sens de cette démarche de revue et d'évaluation vise à conforter dans leur dynamique les projets les mieux organisés, mettre sur la bonne voie ceux qui sont en phase de lancement et boucler dans les meilleures conditions ceux qui arrivent à la phase finale de contractualisation tout en enrichissant ceux qui peuvent encore l'être par les priorités politiques nouvelles que je viens de citer.

C'est pour cette raison que j'ai souhaité qu'une mission puisse rapidement examiner la situation actuelle des projets. Face à la variété des configurations, la mission s'attachera à examiner les projets notamment sous trois angles qui peuvent s'articuler autour de 10 points.

Tout d'abord, il s'agira de d'examiner le contenu des projets, notamment :

1. De vérifier leur conformité avec le schéma directeur immobilier, les orientations stratégiques de l'université et de l'Opération campus et la rationalisation des choix patrimoniaux ;
2. D'examiner le bilan des surfaces¹⁰ pour déterminer la part de surfaces nouvelles et la part de réhabilitation dans les opérations. Il s'agira notamment d'examiner le degré de priorité accordé à la réhabilitation de l'existant – objectif initial de l'opération campus – plutôt qu'à la construction de m² non justifiés¹¹ ;
3. De voir dans quelle mesure la construction de logements étudiants et la qualité de vie sur le campus sont pris en compte par le projet ;
4. De mesurer la prise en compte du développement durable, notamment en termes d'économies d'énergie.

Cela conduira la mission à se prononcer sur les modifications qu'il conviendrait d'apporter au projet afin d'en renforcer la dimension environnementale et de l'enrichir en logements étudiants.

La mission se penchera ensuite sur l'organisation du projet et sur la procédure de réalisation la plus pertinente. Il s'agit en particulier de vérifier les points suivants :

5. Portage politique du projet par la gouvernance de l'établissement et par les acteurs locaux ; relations entre acteurs impliqués dans le projet et impact sur son déroulement ;
6. Etat de la fonction immobilière : capacité opérationnelle à conduire les projets dans de bonnes conditions, compétences et expertises à disposition ;
7. Adéquation du mode de commande publique – PPP, MOP, autre – avec la nature, la taille, le contenu, l'urgence et la complexité du projet. Notamment, il s'agit de se prononcer sur la possibilité, lorsque cela est justifiable, de changer le mode de commande publique.

Vous veillerez à ce que la mission élabore des préconisations sur ces points et se prononce sur l'adoption, le cas échéant, d'une procédure alternative aux PPP en fonction notamment de la nature, de la taille et de la complexité du projet.

Enfin la mission se penchera sur le financement et le calendrier de déroulement du projet. Il s'agira notamment :

8. d'analyser précisément le plan de financement à court et à long terme, sa viabilité sur le long terme et son impact sur la santé financière de l'établissement ; proposer, le cas échéant un plan de financement alternatif ; expliquer l'articulation entre les projets et sous-projets et différents canaux de financement (dotation campus, CPER, participation des collectivités territoriales, autres) ;
9. S'agissant des PPP, lorsqu'il n'y a pas d'autre solution possible, d'évaluer/proposer les conditions optimales permettant de sécuriser le financement des loyers à LT et de baisser le coût global du projet ;
10. De vérifier le caractère réaliste du calendrier et toute possibilité d'optimisation de la durée programmée du projet (exemple : raccourcissement de la phase études,

¹⁰ Il faut noter que les audits réalisés sur l'autonomie incluent pour la plupart des bilans immobiliers. Etant en outre récent, ils peuvent constituer une base de départ pour un tel bilan.

¹¹ Dès l'origine de l'Opération Campus, il était demandé aux candidats puis aux lauréats de justifier toute création nette de surfaces nouvelles de recherche ou de formation par le caractère exceptionnel du projet.

réduction à un tour de dialogue compétitif, découpage en lots plus fins pour obtenir rapidement des livraisons partielles).

Les recommandations de la mission devront ainsi permettre d'identifier le meilleur choix de mode de réalisation et de financement pour chaque projet.

L'ensemble des préconisations devra s'accompagner de l'adhésion la plus large possible de la gouvernance du projet et des gestionnaires qui ont porté depuis plusieurs mois, voire des années, les opérations en cours. Il s'agira donc de veiller tout particulièrement à les auditionner.

Compte-tenu des délais très brefs de la revue des projets et de la nécessité de ne pas freiner l'avancement du travail des équipes, je souhaite que les rapports, très courts – pas plus de 15 pages annexes comprises et selon le plan détaillé des points à aborder qui vous sera fourni – me parviennent au fur et à mesure de la réalisation des missions sur le terrain.

En vous remerciant d'avoir accepté de présider cette mission, je vous prie d'agréer, Monsieur le président, l'expression de ma meilleure considération.

VII. ANNEXE 2 - MEMBRES DE LA COMMISSION D'ÉVALUATION DES OPERATIONS CAMPUS

Roland PEYLET

Conseiller d'État, Président-adjoint de la section des travaux publics au Conseil d'État

NB : le président Peylet, membre du CA de l'EPCS Condorcet, n'a pas présidé la partie de la mission relative à ce site : la mission a rapporté directement à la Ministre)

Martin ANDLER

Professeur de mathématiques à l'université Versailles Saint-Quentin en Yvelines

Alexandre AUMIS

Sous-directeur de la programmation, des travaux et de la contractualisation, CNOUS

Thierry BÉGUÉ

Directeur du CROUS de Toulouse

Thierry BERTHÉ

Inspecteur général de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche

Valérie DIORÉ

Directrice général InnoVia Grenoble

Hervé DOUCHIN

Inspecteur général de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche

Jean-Marie DUTHILLEUL

Architecte-ingénieur Président du conseil de surveillance d'AREP Groupe

Stéphane ELSHOUD

Inspecteur général de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche

Chitra IRIART

Directrice générale adjointe des services

Directrice du patrimoine et de la logistique, Université Toulouse III

André LEGRAND

Professeur émérite de l'université Paris Ouest Nanterre La Défense

Président honoraire de l'université Paris X

Jean MINIER

Cadre supérieur au CEA, direction des grands projets

Jean-Claude MORENO

Directeur de l'Ecole nationale supérieure d'architecture Paris-Val de Seine

Françoise MOULIN-CIVIL

Ancienne présidente de l'Université de Cergy-Pontoise

Membre de la commission jusqu'au 28 septembre 2012

Devenue Rectrice de l'académie de Lyon

Yves NURIT

Directeur général adjoint des services de Montpellier agglomération, responsable du pôle développement territorial

Monique PONTIER

Professeur (mathématiques analytiques) émérite à l'Université Paul Sabatier (Toulouse 3)

Daniel RENOULT

Doyen honoraire de l'Inspection générale des bibliothèques

Thierry SIMON

Inspecteur général de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche

Josette TRAVERT

Ancienne présidente de l'université de Caen

VIII. ANNEXE 3 – SITES VISITES ET DATES

DATES DES VISITES	SITES
16 au 17 juillet 2012	BORDEAUX
16 au 17 juillet 2012	NANTES
16 au 18 juillet 2012	TOULOUSE
29 août au 3 septembre 2012	CONDORCET
3 au 4 septembre 2012	MONTPELLIER
11 au 13 septembre 2012	LYON
11 au 14 septembre 2012	STRASBOURG
13 au 14 septembre 2012	PARIS-EST
18 au 19 septembre 2012	DAUPHINE
18 au 20 septembre 2012	AIX-MARSEILLE
19 au 20 septembre 2012	CLERMONT
25 au 26 septembre 2012	LORRAINE
25 au 26 septembre 2012	GRENOBLE
2 au 3 octobre 2012	LE HAVRE
2 au 3 octobre 2012	NICE
04-octobre	LILLE & VALENCIENNES
7 au 18 octobre 2012	PARIS
16 octobre 2012	CERGY