

Les PPP sont-ils adaptés aux Universités ?

Retours d'expérience et perspectives pour le  
Plan Campus

Frédéric MARTY

CNRS – UMR 7321 Groupe de recherche en Droit,  
Economie et Gestion

Petit-déjeuner de la Chaire EPPP, Paris, 14 juin 2013

# La plan Campus : un bilan contesté (1/2)

- Les principes du plan Campus
  - Lancé en 2007 avec une dotation de 5 milliards d'euros
  - Dotation bloquée générant des intérêts de 4%, soit 200 millions d'euros,
  - Couverture financière des loyers, contreparties de la mission globale transférée (conception, construction, financement, exploitation, entretien et maintenance) dans le cadre du contrat de PPP
  - Programme de rattrapage de très grande ampleur (13 000 logements étudiants)
- Quels intérêts théoriques?
  - Un contrat global et incitatif
  - La contractualisation d'objectifs de performance et de qualité (notamment en matière de maintenance)
  - Une réalisation plus rapide des projets
  - Soutenabilité budgétaire des engagements contractuels

# La plan Campus : un bilan contesté (2/2)

- Des résultats en-deçà des attentes
  - Mai 2012-mars 2013 : doutes sur le devenir du Plan Campus et sur le recours aux partenariats public-privé
  - Rapport Peylet (Conseil d'Etat) sur l'évaluation de l'opération Campus, octobre 2012
- Le constat
  - Retard dans les projets, faible consommation des crédits (13 sites et 333 millions d'euros mandatés)
  - Un biais pénalisant en faveur des PPP
- Les critiques
  - Inadaptation de l'outil contractuel à de nombreux cas
  - Des insuffisances dans la gestion opérationnelle des projets

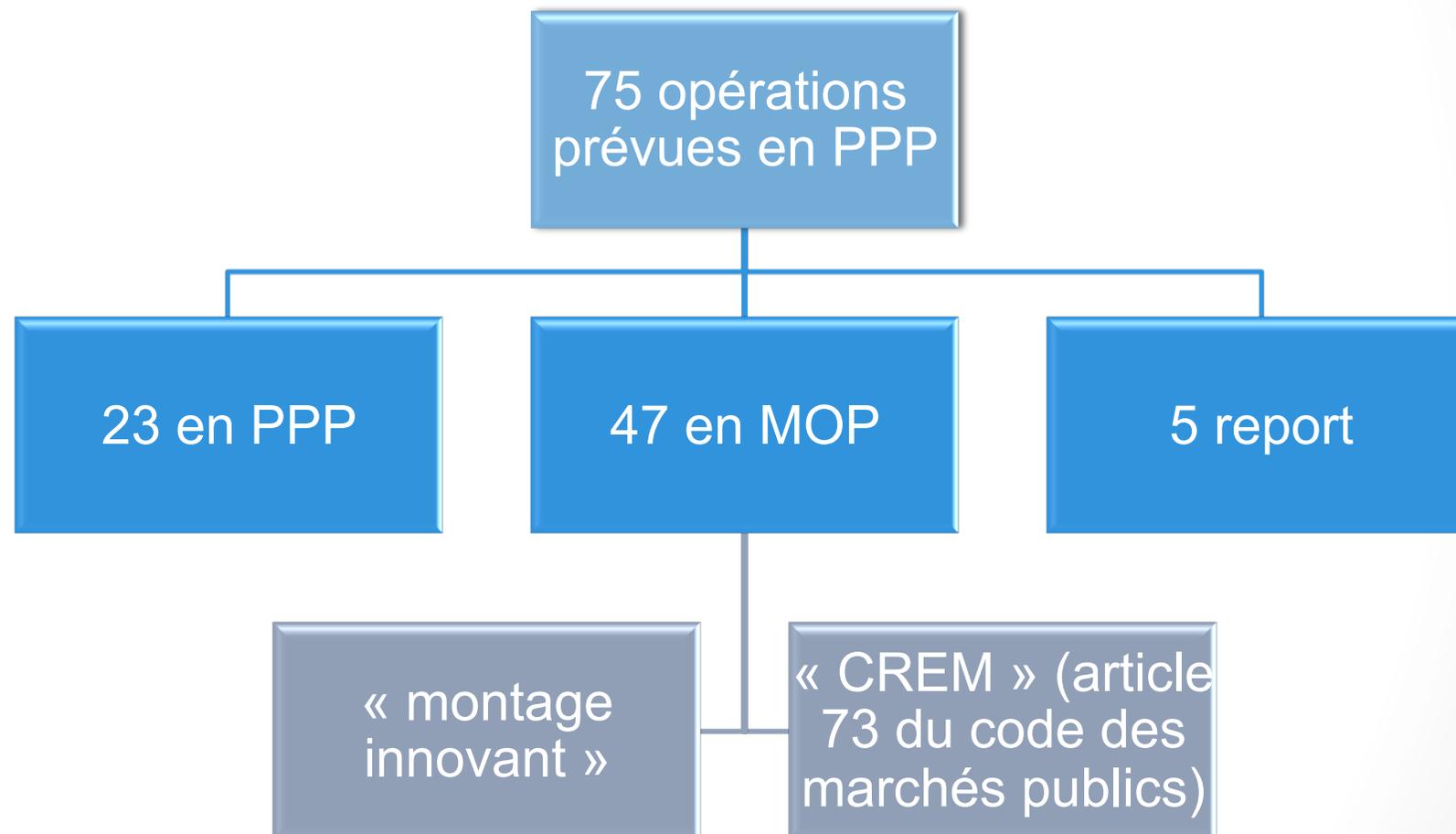
# Un coup d'arrêt définitif ?

- Les critiques de la nouvelle équipe gouvernementale
  - ✓ Procédure opaque
  - ✓ Retards dans le lancement des opérations
  - ✓ Collectivités locales faiblement associées
  - ✓ Logement étudiant comme variable d'ajustement
  - ✓ Moyen de reporter la dette sur les générations futures
  - ✓ Plus onéreux pour les dépenses publiques qu'un financement public direct et une réalisation des projets en MOP (maîtrise d'ouvrage publique)
- Du tout PPP au tout MOP ?

# Le PPP, une formule abandonnée ?

- Université de Toulouse Paul Sabatier (mars 2013)
  - Emprunt direct à la CDC et à la BEI pour financer 13 opérations immobilières en maîtrise d'ouvrage publique (investissement de 271 millions d'euros)
  - Mise à disposition d'un capital de 350 millions par l'Etat (14,5 millions d'intérêts annuels) et subvention de 75 millions par les collectivités locales
  - Arguments
    - Coûts moindres
    - Délais de réalisation plus rapides
- Université de Toulouse le Mirail (mai 2013)
  - Choix d'un PPP pour la reconstruction / réhabilitation d'une partie du campus
  - Contrat de 27 ans pour un investissement de 202 millions d'euros
- Royaume-Uni
  - Bouygues remporte un contrat de PFI pour la construction d'un campus au nord de Londres : Université du Hertfordshire (mai 2013)
  - Contrat de 138 millions d'euros d'une durée de 50 ans)

# Le redéploiement du Plan Campus (mars 2013)



# Les décisions de mars 2013

- Projets maintenus en PPP
  - Projets signés (GreenEr – Grenoble), suffisamment avancés (Océanomed de Marseille, ENS Lyon) ou se prêtant à une logique PPP (Hôtel des chercheurs de Strasbourg)
  - Projets reportés (Institut méditerranéen du risque, de l'environnement et du développement durable)
- 30 opérations parmi les 70 conservées sont considérés comme prioritaires
  - Critères : logement étudiant, sécurité des bâtiments, projets stratégiques
  - Financement:
    - 158 millions non utilisés des intérêts 2013 du Plan Campus
    - Prêts de la CDC et de la BEI (taux à 3% )
  - Maintien du « montage innovant » innovant pour Bordeaux, encouragement de retours en MOP ou en CREM
  - Accès des PME à la commande publique (opérations de moindre envergure)
  - Décret du 10 octobre 2012 autorisant les universités à accorder des droits réels sur les biens immobiliers mis à disposition par l'Etat

# Les 5 exigences fondamentales

- I. Le choix d'un marché public est conditionné à la garantie de ressources pour l'entretien et la maintenance des actifs immobiliers concernés
- II. Un calendrier d'emprunt compatible avec le scénario de retour à l'équilibre des finances publiques
- III. Garantie de la soutenabilité budgétaire des opérations
- IV. Procédures de suivi, de tableaux de bords et de revues de projet
- V. Les marges dégagées ne doivent pas conduire à étendre les surfaces ou à engager d'autres projets

# Les conclusions du rapport Peylet

- Les effets pervers
  - Des projets portés par de nouvelles structures les PRES, faiblement dotées en ressources (montage et suivi des projets) et peu légitimes vis-à-vis des institutions universitaires → biais dans les arbitrages
  - Les dimensions liées à la vie étudiante sont les variables d'ajustement des projets dès lors qu'il s'agit de faire rentrer ces derniers dans les enveloppes budgétaires
  - Mauvaise compréhension de la logique d'une dotation disponible mais non consommable
  - Un biais en faveur de l'extension des surfaces → hypothèques budgétaires
- Les fondements du choix du PPP
  - Effet de levier des investissements publics (rattrapage)
  - Garantie que l'entretien et la maintenance ne soient pas sacrifiés
  - Logique portée par le mode de financement (intérêts produits par les cinq milliards d'euros)

# Les difficultés induites par les PPP

- Un recours systématique (fondé sur le critère de l'efficacité économique)... à une procédure dérogatoire
  - Des équipes publiques peu à même de mener les opérations de définition des besoins, de mise en concurrence et de contractualisation (ex ante) et de suivi de l'exécution des contrats (ex post)
  - Des contrats parfois utilisés pour des opérations de taille trop modeste pour amortir les coûts de transactions induits
  - Des hypothèques par rapport à l'accès aux PME ou à la mutabilité du service
  - Une façon coûteuse (du fait du coût des financements privés) d'obtenir des garanties en matière de gestion des projets
- Logique identique à celle du Chancelier de l'Echiquier britannique (novembre 2011), pour lequel les PFI sont trop opaques, trop rigides et trop coûteuses

# Un instrument nécessaire?

- Les gains de la démarche partenariale pour la personne publique
  - Obligation de s'engager dans un pilotage de projet
  - Passer d'une logique d'acquisition de surfaces à une logique d'optimisation d'un parc immobilier
  - Sanctuarisation des crédits d'entretien et de maintenance
- Des risques à maîtriser
  - Opacité sur le coût final des opérations
  - La tentation de fuite en avant en matière de surfaces
  - La répartition des responsabilités et l'anticipation de renégociations
  - Le choix de structures flexibles : *grandes boîtes ré-aménageables*

# Les préconisations du rapport Peylet

## Gouvernance

- Implication de l'Etat
- Hiérarchisation des projets
- Concentration des crédits sur les projets urgents et les plus mûrs

## Gestion des PPP

- Recours si nécessité avérée
- Évaluation régulière de l'exécution
- Évaluation de la soutenabilité budgétaire des engagements
- Responsabilisation des universités / nouvelles constructions

## Politique immobilière universitaire

- Outils d'information sur l'état et l'étendue du parc
  - cartographie des besoins
- Ingénierie immobilière
  - Transfert des expertises du PPP vers la MOP

## Programme vie étudiante

# Défaillance des PPP ou de la fonction immobilière universitaire?

- Surcoût financier du financement privé : détacher le volet financier, recours à des montages de type CREM
- Les incitations produites pour une gestion immobilière de qualité
  - ✓ Intégration des coûts d'entretien / maintenance dans la décision
  - ✓ Exigence du maintien de la valeur patrimoniale
  - ✓ Transfert des procédures et des logiques vers les marchés traditionnels
- La possibilité de concilier contrat global et accès à la commande publique
  - Exemple de Bordeaux : critères portant sur le développement durable et la sous-traitance en faveur des PME, sur la qualité architecturale

# Exemple des critères utilisés pour le montage innovant de Bordeaux

critère	pondération
Coût complet	40%
Caractéristiques techniques et dimensions reliées au développement durable	30%
Architecture et qualités fonctionnelles	15%
Allotissement en faveur des PME	15%

Le schéma mis en place repose sur la constitution d'une société de réalisation de droit privé dont les actionnaires sont des personnes publiques (PRES, Région, CDC) : logique d'un partenariat public-public préalable aux contrats public-privé

# Les limites aux recours aux PPP dans le domaine universitaire liées à la personne publique

Rapports entre les PRES et les universités  
(définition du programme fonctionnel)

Manque d'expertises internes

Biais incitatifs, caractère composite de  
l'acteur (négociations)

# Les limites aux recours aux PPP dans le domaine universitaire

- La complexité intrinsèque des investissements dans le domaine universitaire (certes moindre que dans le domaine hospitalier)
  - Difficulté particulière des travaux de rénovation en sites occupés