



PREMIER MINISTRE

*Liberté
Égalité
Fraternité*

**Secrétariat général
pour l'investissement**



Paris, le **25 JAN. 2022**

Le Secrétaire général

Dossier suivi par Pascal GAUTIER
Evaluation des investissements publics
contre-expertise@pm.gouv.fr

Avis 2022-n°105

<u>Avis du SGPI</u> SUR LE PROJET CUERS -VOLET FORMATION (UNIVERSITE TOULOUSE 3)	
Ministère concerné :	Ministère de l'enseignement Supérieur et de la Recherche et de l'Innovation
Date de réception du dossier	Jeuudi 27 Octobre 2021
<u>SYNTHESE DE L'ÉVALUATION SOCIO-ECONOMIQUE</u>	
Coût total du projet examiné (financement État selon le décret 2013-1211)	De 132 M€ HT à 142 M€ HT en fonction de l'option du projet A préciser
VAN socio-économique	+35 M€ (exprimée en écart par rapport à l'option de référence)
Principaux bénéfiques	<ul style="list-style-type: none"> - Surfaces et coûts d'exploitation optimisés - Émissions CO2 évitées - Vie des étudiants et des personnels - Formation et pédagogie
Dimensionnement	- 6700 étudiants, et 35 000 m2 SP
Calendrier	<ul style="list-style-type: none"> - Démarrage des travaux : 2025 - Date de mise en service : 2030
Projet déclaré à l'inventaire	OUI

1. Présentation du projet

Éléments de contexte :

La formation actuelle en médecine sur la métropole Toulouse est organisée au sein de quatre facultés (Médecine Purpan, Médecine Rangueil, Pharmacie et Odontologie), implantées sur cinq sites comptabilisant 15 hectares de surface fonciers.

L'ensemble des sites sont sous avis défavorable d'exploitation (Commission de sécurité) du fait de la vétusté des bâtiments. C'est particulièrement le cas pour le site accueillant la formation de pharmacie, dont l'état requiert une réponse urgente. Les problèmes de sécurité préoccupants générés par l'état des bâtiments amènent à neutraliser des espaces existants. Il en résulte des locaux vacants pour cause de vétusté. À titre d'exemple, dans le bâtiment Médecine Purpan, 900 m² sont vacants du fait de l'état de vétusté des locaux et à l'avis défavorable de la commission de sécurité. C'est le cas de 2000 m² dans le bâtiment de médecine Rangueil, 1 500 m² à la BU santé. Un scénario de réhabilitation de l'ensemble batimentaire sera étudié dans le présent projet. Il correspondra au scénario de référence à l'étude proposée.

Ce projet s'inscrit par ailleurs dans le cadre de la création d'une UFR Santé unique, regroupant l'ensemble des UFR actuelles de l'Université Toulouse 3, opération pilote en France. Ce rapprochement est porteur de potentiel pour le développement de l'offre pédagogique en santé de l'Université, en améliorant la coordination et la mutualisation entre les différentes formations.

Le volet recherche n'est pas à ce stade intégré dans le projet, la stratégie immobilière de la recherche étant en cours de définition.

Enfin, la saisine de ce projet découpé en deux phases, s'inscrit en amont de la validation du CPER avec la région Occitanie, incluant le financement de ce projet pour sa phase une.

Le projet évalué :

Le périmètre de l'opération dans sa globalité comprend des **lieux de formation en santé médicale** et paramédicale, incluant en particulier une **plateforme de simulation mutualisée**. Les surfaces correspondant au volet enseignement en santé médicale sont de l'ordre de 6 000 mètres carrés ¹(dont la majorité - 4 200 m² est consacrée au cycle 1). 1200 m² sont prévus pour l'enseignement paramédical et 4000 m² SU pour la plateforme de simulation. Les formations paramédicales directement concernées par le projet sont celles qui relèvent déjà de l'Université.

Le projet à ce stade présente 4 options de localisation qui correspondent en fait à deux options majeures, l'une située sur le site de Rangueil et l'autre située sur le site de Langlade, avec 3 sous-scénarios possibles sur le site de Langlade.

L'option Rangueil revient à positionner le projet sur le site actuel de Médecine Rangueil, sur le Campus de l'UT3 Paul Sabatier. Les formations seraient alors à proximité de l'hôpital Rangueil.

Les options Langlade visent le site "Campus Santé du Futur", parfois appelé Oncopôle (ancien site AZF). Les formations seraient alors à proximité de centres de recherche et d'acteurs industriels en santé. Les 3 possibilités (sous-options) sont :

- intégrer le projet au centre hospitalier Marchant (Option Marchant)²,
- positionner le projet sur le foncier disponible au nord de la zone Langlade (Option Zone Nord)
- répartir le projet sur ces deux sites (Option Mixte Marchant et Zone Nord) - voir schéma ci-dessous.

¹ Les surfaces qui suivent sont exprimés en surface utile (surface habitable + prise en compte des annexes).

² Dans cette option, les contraintes physiques de la parcelle imposent la séparation du campus en deux parcelles séparées par les locaux administratifs de l'hôpital et l'accès principal du public au CHU.

Le Campus santé du futur est présenté comme l'un des territoires majeurs de l'économie de Toulouse Métropole. Ce Campus d'innovation en santé a été implanté en 2004 pour réaménager le site après l'explosion de l'usine AZF en 2001

2. Dossier d'évaluation socio-économique transmis

Le dossier d'évaluation socio-économique a été réalisé par la société SCET, pour le compte de l'université Toulouse 3, porteur du projet. Il constitue un ensemble globalement satisfaisant, mais perfectible du point de vue de l'analyse socio-économique.

Options du projet : Le scénario de référence est clairement présenté, le chiffrage pourrait en être plus détaillé et explicite. Les différentes options du projet sont clairement présentées et évaluées.

Indicateurs socio-économiques : une valeur actuelle nette est proposée pour chaque option.

Cartographie des risques : cette analyse est très succincte.

Calendrier : 2025 -2030

Rappel des guides méthodologiques de référence : l'évaluation utilise le cadre méthodologique fixé par le Guide socio-économique des investissements publics – France stratégie, SGPI et Direction Générale du Trésor (2017) / L'évaluation socio- économique des projets immobiliers de l'enseignement supérieur et de la recherche – France Stratégie, SGPI, MESRI (2019).

3. Contre – expertise réalisée :

La procédure

Le SGPI a nommé le 26 août 2021 pour mener cette contre-expertise deux experts pour leurs compétences après avoir préalablement vérifié leurs déclarations d'intérêt.

Sur des motifs de disponibilité, l'instruction n'a démarré que le 27 octobre sur la base d'un dossier complet (Rapport ESE et fichier numérique correspondant).

Plusieurs réunions se sont tenues entre contre-experts, et le porteur de projet ainsi que les différents acteurs impliqués dans le projet (Région, Rectorat, Métropole...).

L'Autorité Environnementale n'a pas été saisie par le porteur de projet sur ce dossier

Les conclusions du rapport de contre-expertise ont été présentées par les experts au Secrétaire général pour l'investissement, Monsieur Guillaume BOUDY, le 25 janvier 2021. Le rapport de contre-expertise a été remis au SGPI dans sa version définitive le 25 janvier 2022.

La synthèse du rapport telle que rédigée par les contre-experts est la suivante :

Le projet porté à l'attention de la contre-expertise concerne le regroupement des formations en santé de Toulouse. Ces dernières sont actuellement réparties en 4 facultés (Médecine Purpan, médecine Rangueil, Pharmacie et Odontologie) et sur 5 sites (centre-ville et 4 sous-ensembles du Campus Paul Sabatier).

Le projet étudié concerne donc le volet formation d'un projet *a priori* plus large, dénommé CUERS, pour Centre Universitaire d'Enseignement et de Recherche en Santé, supposé inclure également un volet recherche, sans que l'unité de lieu entre l'enseignement et la recherche ne soit, en première approche, recherchée.

Le projet CUERS-volet formation trouve tout d'abord son origine dans le diagnostic posé sur la situation initiale : les audits techniques des bâtiments actuels des UFR de Santé ont conduit les commissions de sécurité à émettre des avis défavorables d'exploitation des différents bâtiments. Par ailleurs, la physionomie des lieux actuels ne permet pas la mise en œuvre des techniques modernes d'enseignement de la santé sur des plateaux de simulation. Enfin, la séparation des formations sur différents sites laisse penser que des mutualisations de coûts sont possibles.

Mais l'ambition du projet dépasse l'aspect purement curatif et d'optimisation budgétaire de la situation actuelle. En effet, il s'intègre dans un projet ambitieux fondé sur la fusion des deux facultés de médecine concernées (Purpan et Rangueil), de la faculté de pharmacie et d'odontologie, aboutissant à la création d'une UFR santé unique et pluridisciplinaire. Ce rapprochement, qui permet la collaboration de 4 composantes réunies en une faculté de santé, est pionnier en France. Parmi les grands objectifs stratégiques de ce projet de relocalisation et de regroupement des formations en santé, on relèvera tout particulièrement le souhait de bâtir une formation d'excellence et pluridisciplinaire, reconnue à l'échelle nationale et internationale d'une part, et le souhait que l'écosystème de la santé contribue à la diversification des pôles d'excellence toulousains, au-delà du domaine de l'aéronautique d'autre part.

Un cadre méthodologique d'analyse socio-économique respecté et une modélisation bien maîtrisée

Le dossier d'évaluation socio-économique répond globalement bien au cadre méthodologique recommandé par les textes de référence.

Plusieurs options de projet sont envisagées, qui sont comparées à une option de référence.

L'option de référence consiste à maintenir les formations sur leurs sites actuels en prévoyant d'importants investissements de mise en conformité. Le montant d'investissement correspondant s'élève à 132 millions d'euros.

Les options de projet envisagées correspondent à différentes localisations possibles. L'option 1 consiste en une localisation à Ranguel (Campus universitaire historique), venant densifier la parcelle actuellement occupée par les bâtiments de formation en Santé de Ranguel. Cette localisation permet une grande proximité avec le CHU. L'option 2 consiste en une localisation dans le quartier Langlade, sur le site marqué par l'explosion de l'usine AZF, désormais appelé Campus Santé du Futur. Cette option 2 offre la possibilité de plusieurs variantes (zone Nord, zone Marchant et mixte Nord/Marchant). La localisation du CUERS-volet formation au sein du Campus Santé du Futur le placerait alors à proximité de centres de recherche déjà présents sur place et d'acteurs majeurs de l'industrie de la santé (Pierre Fabré, Eurobiomed, Evotec, etc.)

Ces différentes options sont ensuite comparées, à la fois quantitativement (sur des critères marchands et non-marchands) et qualitativement.

S'agissant des impacts marchands, les hypothèses de coûts, qu'il s'agisse de l'investissement ou de coûts d'exploitation, sont issues des études de programmation, dont la robustesse ne semble pas poser de difficulté (bien qu'un benchmark avec des ratios de coûts /m² d'opérations comparables en aurait amélioré la robustesse). Une originalité de ce dossier tient au fait que l'analyse différentielle sur la partie financière uniquement donne d'ores et déjà un avantage aux options de projet, qui s'explique par l'importance des investissements nécessaires à l'option de référence.

S'agissant des impacts non-marchands, ils sont pour la plupart ramenés en euros par l'utilisation des valeurs tutélaires traditionnelles. On relèvera notamment la valeur du temps, qui est utilisée pour deux impacts : les temps de trajets domicile-travail ou lieu d'étude et les temps de trajet permettant d'accéder aux aménités. L'impact CO₂ est également valorisé grâce à la valeur de l'action pour le climat, comme recommandé par le rapport Quinet 2019. Deux autres impacts (qualité de vie étudiante, accès aux espaces naturels) enfin ont fait l'objet d'une technique de valorisation discutable, mais originale, par les consentements à payer.

Au global, les auteurs de l'évaluation socio-économique initiale parviennent à estimer une VAN socio-économique, qu'ils complètent par des effets décrits de manière qualitative. Les vérifications des calculs ont été rendues aisées par l'accès à un tableur de modélisation bien organisé. L'évaluation fournit en outre une cartographie des risques susceptibles d'affecter l'opération.

Mais une analyse socio-économique qui aurait bénéficié de développements supplémentaires

Si l'évaluation socio-économique initiale respecte bien les canons des exigences en la matière, cette dernière aurait pu gagner en robustesse par une étude approfondie du scénario de référence. Pour rappel, le scénario de référence ne se limite pas aux indicateurs macroéconomiques nationaux, mais doit inclure des variables contextuelles et sectorielles susceptibles d'affecter le dimensionnement du projet. Deux éléments de ce scénario de référence posent question ou font défaut à l'ESE initiale :

- La demande de formation en santé, c'est-à-dire les projections d'effectifs étudiants à horizon 30 ans, manque de justifications. En effet, l'hypothèse de hausse de 20% du nombre d'étudiants au-delà de l'année de PASS d'ici à 2030 ne correspond pas aux projections du MESRI, qui table plutôt sur une hausse très légère. Le MESRI table même sur une baisse globale des effectifs de 12,6% en tenant compte de la forte diminution des inscriptions en PASS. Outre les étudiants en santé médicale, l'arrivée d'étudiants en formation paramédicale n'est pas claire.
- La dynamique territoriale des deux sites à l'étude n'est pas non plus suffisamment étudiée. Les auditions ont permis de comprendre que le site Ranguel était déjà relativement dense, ce qui questionne de la crédibilité de pouvoir accueillir à terme les formations paramédicales, et éventuellement les unités de recherche complémentaires attachées au CUERS, pour lesquelles on ignore les surfaces nécessaires. A contrario, le site de Langlade apparaît encore comme un quartier en devenir, que l'arrivée du CUERS pourrait dynamiser. Conséquemment, des commerces seraient susceptibles de s'y installer dans les années à venir.

Les implications de ce scénario de référence insuffisamment étudié sont doubles.

D'une part, il fragilise le résultat de certains impacts. Par exemple, s'agissant de l'impact « temps d'accès aux aménités », l'évaluation initiale estime des temps bien plus longs pour les options Langlade que pour l'option Ranguel. Cette différence s'explique en grande partie par l'absence d'hypothèses relatives à l'implantation d'aménités dans le quartier Langlade. Il en est de même pour l'impact « temps de trajet domicile / lieu de travail ou

d'études » et pour l'impact « qualité de vie étudiante ». Or ces 3 impacts représentent plus de 90% des effets non marchands et le plus grand différentiel de résultat entre les différentes options de localisation à l'étude.

D'autre part, l'insuffisante réflexion autour du nombre de personnes susceptibles d'être accueillies au CUERS à horizon 30 ans fait passer à côté d'impacts importants du projet. On peut par exemple penser à des impacts de diplomation, puisque les options de projet devraient permettre de former un nombre de personnes plus important et avec de meilleures techniques pédagogiques, que l'option de référence. Or la valeur du diplôme, comme recommandé dans le récent guide 2019 d'évaluation socio-économique des investissements immobiliers du secteur de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche, est particulièrement élevée. L'ajout de cette valeur aurait probablement permis de déterminer des VAN de projet positives (l'ESE initiale aboutit à des résultats positifs, mais uniquement lorsque le différentiel entre option de projet et de référence est calculé. En d'autres termes, les options de projet sont simplement moins négatives que l'option de référence. Avec la valeur de la diplomation, la valeur des projets aurait été plus positive que l'option de référence)

Les meilleures techniques pédagogiques que le projet rendra possibles sont en outre susceptibles de générer des impacts positifs à long terme sur la qualité des soins prodigués à la population. De même, si le CUERS accueille un jour des unités de recherche en santé, il est vraisemblable que le regroupement géographique ait des conséquences sur la valorisation de la recherche. Si en plus ces unités sont proches du CHU, alors la recherche translationnelle serait optimisée, avec là aussi des progrès à attendre sur la santé des populations.

En conclusion

La contre-expertise a acquis la conviction, grâce à l'ESE initiale et grâce aux différentes auditions, que la réalisation du projet était souhaitable ; les formations en santé ne doivent pas rester dispersées dans des bâtiments désuets. Elles doivent au contraire se regrouper dans un lieu moderne, permettant la mise en œuvre de techniques de formation de pointe.

Toutefois, s'agissant du choix de localisation, la contre-expertise n'est pas en mesure de se prononcer en raison d'une trop grande sensibilité des résultats à bon nombre d'hypothèses insuffisamment justifiées.

Ainsi, la contre-expertise émet trois grandes recommandations de mise en cohérence :

- le périmètre du projet doit être mis en cohérence avec ses ambitions stratégiques. Prévoir des bâtiments pour le volet formation du CUERS uniquement au motif que la stratégie du volet recherche n'est pas aboutie ne paraît pas satisfaisant. Cela fait courir le risque de lancer un investissement qui ne sera plus adapté dans très peu de temps, ce qui est contraire à la logique de bonne allocation des deniers publics et à la nécessité de se projeter sur le temps long,
- le dimensionnement du projet doit également être mis en cohérence avec les projections d'effectifs d'étudiants, qu'il s'agisse des formations médicales ou paramédicales. En ce sens, si les projections d'effectifs toulousains ne sont pas cohérentes avec les projections nationales, il est nécessaire d'en expliciter et objectiver les raisons sous-jacentes,
- le phasage du projet doit être explicité. Par exemple, on peut s'interroger sur les raisons de ne pas inclure la plateforme de simulation dès la phase 1 alors qu'il s'agit d'un objectif stratégique majeur du projet. En outre, le phasage et le financement doivent être mis en cohérence, puisque notamment le coût de la phase 1 ne correspond pas à l'enveloppe budgétaire CPER prévue à cet effet. Enfin et surtout, c'est l'ensemble de l'enveloppe du projet global qui doit être sécurisée et non seulement celle de la phase 1. L'absence de visibilité sur le financement des phases ultérieures fait courir le risque de réaliser un projet incomplet, ce qui rendrait caduque son utilité socio-économique.

4. Avis du SGPI :

Le dossier d'étude socio-économique présenté en contre-expertise est issu d'une étude de qualité et les contre-experts comme le SGPI soulignent l'attitude coopérative de l'ensemble des parties prenantes pour répondre au mieux aux questions formulées tout au long de la procédure.

Le SGPI souligne le respect de la plupart des directives du ministère de l'Enseignement Supérieur de la Recherche et de l'Innovation en matière de présentation et de valorisation des impacts socio-économiques, conformément au guide publié en 2019 concernant l'investissement immobilier du MESRI.

Néanmoins, le SGPI note également le manque de clarté du plan de financement pour l'ensemble du projet, ne permettant pas, dans le cadre du dossier présenté, d'estimer précisément le montant d'investissement de l'Etat relatif à cette saisine. Ce montant est borné, il est vrai par le montant global de l'investissement, qui s'élève dans le cadre du scénario le plus coûteux à 142 M€.

Le SGPI peut regretter également l'absence de saisine de l'Autorité Environnementale dans le cadre d'un projet dont l'axe écologique fait partie des quatre objectifs stratégiques avancés.

Enfin, le SGPI souligne le contexte ambitieux de ce projet bâtiminaire tant sur l'organisation du pôle santé de l'université Toulouse 3 et de la métropole Toulousaine.

L'ensemble des auditions effectuées a très largement conforté le diagnostic de la dangerosité du parc immobilier actuel et de la nécessité d'une rénovation rapide justifiant ainsi le chiffrage d'un scénario de référence de mise aux normes des bâtiments actuels.

Dès lors, le SGPI valide l'objectif du dossier visant à estimer le bénéfice social créé par l'objectif d'éviter l'abandon d'un ensemble immobilier vétuste, inadapté aux activités de formation actuelle au profit d'un nouvel ensemble optimisé.

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 SGPI considère, au vu des compétences des experts et de leur implication, que le rapport remis constitue une solide base pour éclairer la décision.

La contre-expertise a pu valider essentiellement la valeur socio-économique positive de certaines options du projet de création d'un nouvel ensemble de formation sur le périmètre indiqué. Elle a également noté l'accord des parties prenantes sur la valeur globale d'un tel projet, quelle que soit l'option retenue.

Néanmoins, la contre-expertise souligne que l'analyse socio-économique proposée présente de nombreuses fragilités et, en l'état, n'éclaire qu'imparfaitement la valeur du projet.

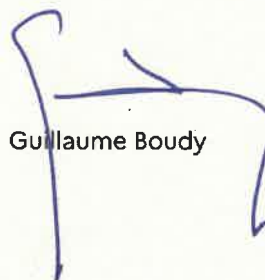
Les principaux points concernent :

- l'absence de valorisation des impacts globaux sur la formation (diplomation et sa valeur, qualité des soins...).
- Un scénario d'anticipation des effectifs étudiants pas clairement justifié.
- Des différentiels de valorisation, notamment sur la valorisation de l'accessibilité aux aménités, ou encore la qualité de vie pour les étudiants, discutables.
- Les dynamiques territoriales des deux sites principaux (Rangueil et Langlade) insuffisamment étudiées.

Au total, en ligne avec les recommandations des contre-experts, l'avis du SGPI est favorable à la constitution d'un nouvel ensemble bâtiminaire, mais réserve son avis relatif au choix de son implantation à la mise à disposition préalable d'informations supplémentaires relatifs aux éléments suivants :

- Le phasage du projet et ses objectifs devront être précisés. En effet ces éléments conditionnent pour une part le plan de financement du projet dans son ensemble qu'il est nécessaire de spécifier. Ils conditionnent également une partie de la valeur du projet.

- Dans l'objectif de valoriser aussi précisément que possible les différentes options du projet, il est nécessaire à ce stade de renforcer les éléments de projection territoriale, au regard notamment des différentes opportunités des deux sites principaux.
- L'apport de compléments dans l'analyse socio-économique (diplomation, qualité des soins...) permettra de mieux évaluer la valeur sociale de cet investissement, notamment dans un contexte d'arbitrage entre scénario.
- Compte tenu de l'ambition environnementale du projet, et de l'ampleur des travaux, une saisine de l'Autorité Environnementale semble pleinement justifiée.



Guillaume Boudy