



PREMIER MINISTRE

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Secrétariat général
pour l'investissement

Paris, le

Le Secrétaire général

Dossier suivi par Pascal GAUTIER
contre-expertise@pm.gouv.fr
Réf : ML/PG/n°307

Avis 2022-n°126

Avis du SGPI PROJET PARISANTE CAMPUS	
Ministère concerné :	Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche
Date de réception du dossier	4 Mars 2022
Date du rapport ESE	11 Juillet 2022
<u>SYNTHESE DE L'ÉVALUATION SOCIO-ECONOMIQUE</u>	
Coût total du projet examiné (Financement État selon le décret 2013-1211)	432 M€ (en valeur 2021) (172 M€ selon option de projet)
VAN socio-économique	1 266 M€ (selon option de projet)
Principaux bénéfiques	<ul style="list-style-type: none">- Nombres de publications et brevets- Croissance de la valeur ajoutée et des emplois- Valeur des diplômes- Economies pour le système de santé
Dimensionnement	<ul style="list-style-type: none">- 65 000 m2 SUB (selon option de projet)- Site préfigurateur de 40 000 m2
Calendrier	Durée des travaux : 6 ans Date de mise en service : 2029
Projet déclaré à l'inventaire	Oui

1. Présentation du projet

PariSanté Campus concerne à la fois un programme immobilier et un programme scientifique. Cette contre-expertise est constituée de l'évaluation socio-économique du volet immobilier de PariSanté Campus, qui doit permettre au programme scientifique de délivrer tout son potentiel. Par sa programmation immobilière, PariSanté Campus ambitionne de réunir, autour de la thématique du numérique pour la santé et au sein de l'ancien Hôpital d'instruction des Armées (HIA) du Val-de-Grâce, des acteurs publics – de la recherche, de la formation, de la valorisation scientifique et de la régulation – ainsi que des entreprises privées.

Le projet se répartira entre les activités opérées par des acteurs publics spécialisés dans le domaine de la santé et des acteurs privés chargés de l'exploitation de la partie du Campus qui leur sera confiée. La gouvernance du PariSanté Campus en garantira la bonne articulation et la complémentarité.

Cette gouvernance est assurée par un groupement d'intérêt scientifique (GIS), dont les membres sont actuellement : l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm), l'Université Paris Sciences et Lettres (PSL), l'Institut national de recherche en informatique et en automatique (Inria), le Health Data Hub (HDH) et l'Agence du numérique en santé (ANS), sous l'égide du Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et du Ministère de la santé.

Pour atteindre ces objectifs, le PariSanté Campus proposera la mise à disposition de locaux dédiés à différentes activités :

- Un incubateur et un hôtel d'entreprises pour les start-up, PME et grandes entreprises ;
- Des espaces de bureaux pour les structures de recherche et les agences publiques ;
- Des laboratoires de recherche et des espaces d'expérimentation ;
- Des espaces d'accueil et de convivialité, dédiés à la vie du campus.

Le projet scientifique de grande ampleur soutient ce projet immobilier. Il a pour objectifs de :

- Stimuler la production et l'exploitation des données de santé pour la recherche et l'innovation ;
- Soutenir la formation d'excellence autour de la santé numérique et la création de viviers d'entreprises ;
- Développer des applications à fort impact économique, créatrices d'entreprises et d'emplois ;
- Améliorer les stratégies de prise en charge médicale et l'efficacité du système de soins, dans l'intérêt permanent du patient.

A travers ce projet, la France entend devenir un leader mondial de la santé numérique.

Plusieurs scénarios de partenariat Public Privé sont proposés dans le cadre de cette contre-expertise. Le scénario principal retient le principe d'un contrat de concession entre l'Etat et son partenaire privé, lequel aura en charge une partie du financement du projet et l'exploitation des surfaces consacrées à l'hôtel d'entreprises.

Dans ce scénario, le coût total du projet est estimé à 432 M€, soutenu par une subvention de l'Etat à hauteur de 172 M€.

Rappelons également que ce projet immobilier est précédé par le lancement opérationnel du PariSanté Campus sur un site préfigureur, situé à Paris dans le 15^{ème} arrondissement.

2. Dossier d'évaluation socio-économique transmis

Le dossier socio-économique transmis est complet et de qualité et respecte le cadre méthodologique imparti à ce type d'approche. Ce dossier traduit la volonté du porteur de projet de valoriser au mieux ce projet malgré la complexité liée à ses deux dimensions principales, l'une autour du projet immobilier et l'autre autour du projet scientifique.

Options et variantes examinées : Plusieurs scénarios (dont un scénario sans reprise du site du Val de Grace) ont été étudiés et sont présentés dans l'analyse.

Calendrier : Le démarrage des travaux est programmé en 2026 sur une durée de 3 ans.

Indicateurs socio-économiques : Un calcul de VAN est proposé dans chaque scénario, intégrant des dimensions innovantes de valorisations (brevets...).

Indicateurs de performance : Chaque scénario est convenablement chiffré. L'absence d'élément précis concernant le contrat de concession a limité sensiblement la portée du chiffrage.

Cartographie des risques: Une analyse de risque est présentée dans le cadre méthodologique adéquat.

Mode de réalisation: Deux modes de réalisation ont été principalement étudiés : un contrat de concession ou un projet en loi MOP.



3. Contre-expertise réalisée

La procédure :

Pour mener cette contre-expertise, le SGPI a nommé quatre contre-experts pour leurs compétences, après avoir préalablement vérifié leurs déclarations d'intérêt et leur validation au comité d'agrément.

Le SGPI a transmis le dossier initial aux contre-experts le 4 mars 2022, complété tout au long de la contre-expertise d'éléments en réponse aux questions qu'ils ont posées au porteur de projet.

Les conclusions du rapport de contre-expertise ont été présentées par les contre-experts au Secrétaire général pour l'investissement, Monsieur Bruno Bonnell, le 11 juillet 2022.

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

« Le PariSanté Campus, installé depuis décembre 2021 sur un site préfigurateur de près de 15 000 m² dans le 15^{ème} arrondissement de Paris, s'inscrit dans le contexte mondial du développement de la santé numérique dont les usages ont explosé pendant la pandémie de Covid-19. Ainsi, en créant un écosystème dynamique dans un lieu unique et en rapprochant les différentes parties prenantes publiques et privées, **le PariSanté Campus entend jouer toute sa place pour faire de la France un leader du numérique en santé en Europe et dans le monde.** Les grands objectifs stratégiques détaillés dans le dossier de présentation du campus vont dans ce sens : stimuler la production et l'exploitation des données de santé pour la recherche et l'innovation, soutenir la formation d'excellence autour de la santé numérique, développer des applications à fort impact économique, et améliorer les stratégies de prise en charge médicale. En effet, **le numérique en santé promet de transformer aussi bien le quotidien des Français que celui des professionnels de santé.** Ces innovations constituent un marché porteur, qui connaît une croissance sans précédent, avec une hausse de plus de 189 % du montant total des levées de fonds au troisième trimestre 2021 en France par rapport à la même période en 2020.

Mais, **dans un contexte de compétition internationale accrue en matière d'innovation en santé, la France perd de la vitesse** face à des pays comme la Grande-Bretagne, les États-Unis, l'Allemagne ou encore la Chine. Plusieurs freins permettent d'expliquer ce retard : la course internationale aux talents, le difficile passage à l'échelle des entreprises en santé ou encore la réglementation française en santé, qui demeure relativement instable et complexe pour les entrepreneurs. La France peut reprendre de la vitesse ; **le PariSanté Campus devra accompagner ce mouvement et s'inscrire dans une perspective de long terme,** répondant aussi bien à l'enjeu de former et d'attirer les meilleurs talents, d'améliorer l'accès aux financements pour les entreprises innovantes comme pour la recherche et de participer à établir un environnement réglementaire propice à un accès rapide et sécurisé des patients aux meilleures innovations. Pour ce faire, le campus regroupe actuellement des acteurs publics et privés. Y sont présents, les membres du groupement d'intérêt scientifique (GIS) que sont l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm), l'université Paris Sciences et Lettres (PSL), l'Institut national de recherche en informatique et en automatique (Inria), le Health Data Hub (HDH) et l'Agence du numérique en santé (ANS), sous l'égide du Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et du Ministère de la santé. Quatre instituts de recherche spécialisés ont rejoint le campus et la première promotion de startups regroupe une soixantaine de jeunes pousses.

Afin d'atteindre ces objectifs, le PariSanté Campus proposera la mise à disposition de locaux dédiés à différentes activités : un incubateur et un hôtel d'entreprises pour les start-up, PME et grandes entreprises, des espaces de bureaux pour les structures de recherche et les agences publiques, des laboratoires de recherche et des espaces d'expérimentation, des espaces d'accueil et de convivialité, dédiés à la vie du campus. Pour ce faire, trois options de projet sont envisagées, l'**option 1** étant clairement privilégiée au niveau de l'évaluation socio-économique. Ces trois options se différencient d'abord par le volet immobilier puis par le type de montage contractuel. Elles fournissent la capacité de développer la recherche-innovation à la fois à travers des centres de recherche publics et de nourrir un grand nombre de start-up et spin-off, et ce, toutes les trois dans les mêmes proportions.

Dans l'**option 2**, la fusion est juste organisationnelle, les différents organismes fédérés sont simplement membres d'un GIS sans que leurs lieux d'activités soient réunis. Dans les **options 1 et 3**, la fusion va plus loin, elle est aussi géographique, tous les organismes concernés sont rassemblés en un même lieu, le Val-de-Grâce ; ces deux options qui se distinguent l'une de l'autre par les modalités de financement et de gestion de l'immeuble (en concession pour l'option 1, en maîtrise d'ouvrage public pour l'option 3), font appel aux effets bénéfiques d'une plus grande proximité, ce que n'offre pas l'option 2.

En ce qui concerne le **nombre et la nature des occupants attendus**, l'avis des contre-experts souligne d'abord les incertitudes liées à de nombreux facteurs tels que le succès relatif des différents organismes parties prenantes ou l'avenir du télétravail. Aussi, l'avis recommande une grande souplesse dans l'allocation des locaux de l'immeuble. Quant aux options étudiées, l'option 1, la dévolution par concession, sera d'une gestion difficile en raison des grandes différences d'objectifs entre le concessionnaire et le concédant. Il semble que les inconvénients de la concession, non pris en compte dans la détermination des VAN, puissent peser plus lourds que les différences entre ces VAN. Une recommandation est donc d'étudier d'autres scénarii possibles.

Les calculs de bénéfices sont classés en deux catégories : en premier lieu, ceux résultant des impacts à court et moyen terme liés aux bâtiments et à l'environnement urbain. Leur montant total est relativement faible par rapport à la seconde catégorie, celle des impacts à moyen terme liés au programme scientifique. On ne dispose que peu de références ou de retour d'expérience pour évaluer ces impacts. Même si l'étude les exploite au mieux, en faisant preuve de la prudence nécessaire, ses résultats présentent une assez large incertitude, d'autant que le succès de l'opération dépend non seulement de la réalisation immobilière envisagée, mais aussi et surtout de la manière dont elle sera gérée. Il est probable d'ailleurs que **les écarts entre options et notamment entre les options 1 (concession) et 3 (MOP) soient plus faibles que ce que laissent penser les chiffres fournis**. Parmi les raisons qui justifient une telle appréciation figure la comparaison des coûts de réalisation des variantes, dont l'écart semble trop en faveur de la dévolution par concession. Une recommandation est d'analyser en détail les coûts des options et leurs écarts.

Sous ces réserves, il apparaît que le contrefactuel, dans lequel il n'y a ni réalisation immobilière ni création de PSC, est nettement dominé par les options de projet : la grande ambition qui anime le projet est légitime.

Parmi les options de projet, il apparaît que la variante 2, dans laquelle on ne réalise pas l'immobilier du Val-de-Grâce, est dominée par les variantes 1 et 3 qui bénéficient des effets d'agglomération et de proximité pour les occupants de l'immeuble. En revanche, l'ESE n'a pas de pouvoir discriminant suffisant pour assurer que l'une ou l'autre des options (concession ou MOP) domine l'autre, si on met aussi dans la balance les considérations qualitatives relatives à la facilité de gestion, qui pèsent nettement en défaveur

de la concession. C'est dans cet esprit qu'il est recommandé d'étudier la **dévolution par marché de partenariat** qui cumule les avantages des deux autres options : moins coûteux pour les budgets publics que la MOP, plus aisé de gestion que la concession.

Ces analyses plaident pour le regroupement d'entités dispersées en un même lieu, afin de permettre la convergence des expertises et d'aboutir à la création d'un réel écosystème et le renforcement de la filière santé française. **Mais la poursuite du projet est néanmoins entourée de plusieurs incertitudes.** Les hypothèses sur lesquelles reposent le projet immobilier et les axes stratégiques sont fragiles. Si ce constat est inhérent à des projets d'une telle envergure, il appelle à formuler des points d'attention. Ceux-ci concernent **les principes de l'action publique, les modalités de gouvernance et les conditions de mise en œuvre opérationnelles.** Les contre-experts ont noté plusieurs points de vigilance, assortis de recommandations, pour s'assurer du bon fonctionnement du campus et de l'atteinte des objectifs fixés.

Tout d'abord, le PariSanté Campus représente une **nouvelle forme d'action publique** qu'il convient de stabiliser. Le développement du PSC est une action publique en raison de l'investissement de l'État tant dans le projet immobilier du Val-de-Grâce que dans le lancement du projet par le soutien de France Relance, de la maîtrise d'ouvrage assumée par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, accompagné par le ministère de la santé, et de la constitution d'un groupe d'intérêt scientifique réunissant cinq opérateurs publics dont quatre nationaux. La mobilisation d'opérateurs publics réunis en un même lieu doit favoriser les activités de recherche, de formation, de développement industriel et de médiation avec la société. Cette forme d'action publique, en raison de son originalité, soulève des interrogations. La première concerne le **rôle d'accélérateur** : en réunissant un ensemble d'acteurs qui ont déjà des liens historiques sur un même lieu, l'action mise en œuvre améliore les chances de voir une production accrue et de qualité. En même temps, en raison de son caractère public, une question **d'égalité de traitement se pose entre les acteurs internes et ceux extérieurs au PSC.** La prévention de ces risques d'inégalités passe par une implication des acteurs extérieurs au projet du PSC. Pour s'engager dans cette voie, PariSanté Campus possède l'atout d'être un lieu neutre, peu bureaucratique et sans historicité. Cela peut rassurer sur la volonté d'impliquer les acteurs de tout bord. En complément, un **effort de coordination et de communication** doit être entrepris pour assurer cette implication (notamment dans l'accès aux services proposés sur le campus, la promotion des écosystèmes régionaux, et le développement de financements collaboratifs). Si la préoccupation doit être « l'impact », elle doit éviter de générer des inégalités de traitement trop marquées.

La seconde est relative aux **relations public-privé** : avec le développement d'une filière industrielle compétitive dans le domaine de la santé numérique, l'État se fixe à travers le PSC un objectif de politique industrielle. Mais en complément, **le retour sur investissement pour l'État** peut être questionné au regard de l'importance de l'engagement : sur le plan financier (en explorant les possibilités d'un partage de la prise de risque initiale dans l'investissement dans les startups ; en optimisant les conditions d'achat des services proposés) ; sur le plan du maintien de la souveraineté dans la gestion de données publiques, et d'une manière générale sur l'image de marque d'une démarche qui exprime son ambition de « faire de la France un leader mondial de la santé numérique » (avec une vigilance particulière sur les usages des startups sélectionnées).

Par ailleurs, et non sans lien avec les constats précédents, les **enjeux de la gouvernance du campus** sont primordiaux. Après une phase initiale marquée par une dynamique positive reconnue par l'ensemble des interlocuteurs, PariSanté Campus se retrouve face à un autre enjeu, celui de consolider sa feuille de route pour les prochaines années. Si un cadre a déjà été fixé, cette feuille de route doit permettre d'asseoir la

cohérence entre le projet immobilier et le projet scientifique, en lien avec les points évoqués précédemment. Elle doit aussi permettre d'affiner les objectifs, en précisant notamment l'impact au niveau des soins et de la prise en charge du patient, et de manière plus générale dans la société dans son ensemble. Pour parvenir à cette fin, plusieurs points d'attention sont à prendre en considération au niveau de la gouvernance. Cette gouvernance est actuellement assumée par un groupement d'intérêt scientifique qui réunit les cinq membres fondateurs ainsi que par la présence des représentants du ministère de la Recherche et de l'Enseignement Supérieur en tant que maître d'ouvrage, accompagné de ceux du ministère de la Santé. Les recommandations sur la gouvernance portent sur : le soutien nécessaire au PSC par le biais d'un **portage politique continu** ; la mise en place d'un **conseil scientifique et d'orientation pluriel** (ou tout autre dispositif associant des compétences académiques, industrielles, d'investisseurs, et administratives) ; l'expression d'une ouverture vers les autres écosystèmes et acteurs extérieurs par la réalisation de partenariats (universités, opérateurs de soins, acteurs de la cité et grand public) ; et l'affirmation d'une **gouvernance en matière de pilotage des données de santé**. Ajoutons que ces points mettent en évidence un besoin de coordination important entre de multiples parties prenantes. L'enjeu général est alors de conduire ces actions mais sans générer une bureaucratie, en multipliant les comités et autres formes de dispositifs officiels, qui retirerait au PSC sa capacité d'agir avec agilité.

Enfin, **en matière de mise en œuvre**, outre les points spécifiques au développement du projet immobilier, plusieurs points d'attention sont également à soulever. La mise en place **d'un dispositif de suivi continu** est le premier de ces points. Il s'impose devant les incertitudes qui entourent le déroulement du projet. La construction et la nature des **indicateurs** sont un enjeu. Ils pourront concerner l'évaluation des processus (la gestion du projet), les *outputs* (la réalisation des objectifs poursuivis (nombre de start-up sélectionnées, nombre de publications, etc.) ou encore les *outcomes* (amélioration de la qualité des soins et de l'efficacité du système de santé, nombre de licornes, nombre d'emplois créés, etc.). L'évaluation ainsi entreprise doit permettre d'apprendre dans le cours du projet, et de décider en conséquence. La flexibilité requise en cas de variation, voire de dérapage, en dépend. Il appartient aux membres de PariSanté Campus de définir le jeu d'indicateurs correspondants et la régularité de l'évaluation, **mais en gardant à l'esprit à nouveau de se préserver de toute bureaucratie** (en définissant avec parcimonie le nombre de ces indicateurs et les modes de collecte). Le second point concerne la **consolidation du budget de fonctionnement** de l'équipe de direction de PariSanté Campus nécessaire pour les sept prochaines années. Il apparaît que si un investissement important a été engagé, ce budget reste faible. Cette consolidation doit permettre d'amplifier les efforts d'animation et de communication déjà entrepris. Enfin, le troisième point porte sur le **développement de compétences garantissant un esprit collaboratif**. Une des hypothèses majeures sur la valeur créée par le PariSanté Campus repose sur le rassemblement des acteurs en un lieu unique afin d'augmenter leur productivité par la collaboration. Cette hypothèse suppose implicitement que ces mêmes acteurs soient disposés à collaborer, or rien n'est acquis dans le domaine. Adopter un esprit collaboratif se décrète difficilement et suppose une sensibilisation. Il suppose le développement de compétences collaboratives parmi les acteurs du campus. Dans cette logique, la formation (sur les compétences), l'évaluation des actions (sur des critères reflétant cette dynamique), et l'incitation financière (centrée sur les interactions entre les acteurs et non sur les structures), représentent des leviers à explorer. L'enjeu est majeur : **un écosystème réussi est la somme d'un cluster et d'une dynamique de collaboration.**

4. Avis du SGPI

Le dossier d'évaluation socio-économique transmis correspond à une réelle ambition du porteur de projet de mettre en évidence et de valoriser les synergies entre le projet immobilier et le projet scientifique. L'exercice est rendu difficile par la nature même du projet scientifique, centré sur l'innovation numérique en santé. Le SGPI salue le caractère exploratoire de certaines des valorisations retenues, tout en respectant parfaitement le cadre méthodologique attendu. Néanmoins le SGPI a pu regretter le manque de maturité du projet sur certaines de ses dimensions (contrat de concession, scénario bâtementaire...). Le lancement récent du PariSanté Campus sur son site préfigurateur devra permettre de lever la plupart des interrogations encore présentes au moment de la contre-expertise.

Ainsi, les experts considèrent avoir rendu un avis éclairé et impartial sur la base des informations qui leur ont été fournies par le porteur de projet. Pour sa part, le SGPI considère, au vu des compétences des experts, que le rapport remis constitue une base valable pour éclairer la décision.

Les contre-experts ont pu valider :

- La création de valeur générée par la création du PariSanté Campus, quel que soit le scénario retenu, pour ses effets positifs sur l'innovation et la formation. Ce modèle a été retenu par la plupart des pays en pointe sur le secteur de la Santé Numérique (deux clusters étrangers ont été interrogés) ;
- Les scénarios de regroupement des activités du PariSanté Campus sont dans tous les cas préférables et sont sources d'un supplément de valeur. Le choix du site du Val de Grace a été approuvé par l'ensemble des acteurs économiques ou politiques de ce dossier.
- Les questions légitimes posées par la mise en œuvre de ce concept sans réel précédent sur le territoire national notamment dans son rôle d'accélérateur de l'innovation en santé numérique et dans sa gouvernance.

Néanmoins, les contre-experts ont relevé :

- La fragilité des valorisations économiques, notamment dans le cadre des prévisions d'activités qui prévient d'un arbitrage simple, dans l'état actuel de la modélisation, entre les deux scénarios valorisés (concession et MOP) ;
- Un scénario de référence imparfaitement défini (notamment dans le statut du site préfigurateur);
- Des écarts de périmètres immobiliers, sans justification précise, entre le scénario type « concessif » et le scénario type « MOP » qui empêche un comparatif entre les deux scénarios de gestion, et qui par ailleurs, aurait pu être élargi à d'autre forme juridique de partenariat public-privé ;
- Les risques d'inégalité de traitement entre les acteurs participant à PSC et ceux qui lui sont extérieurs ;
- Un manque de clarté dans le pilotage des données de santé (centré sur le Health Data Hub et relative à sa participation au PSC) ;
- L'absence de définition d'une doctrine budgétaire claire, à la hauteur de l'ampleur du projet scientifique et immobilier.

- Une réflexion insuffisante sur la dimension ressources humaines du cluster Parisanté Campus et sa capacité à créer un esprit collaboratif en son sein.

Au global, en ligne avec les recommandations du rapport des contre-experts, l'avis du SGPI est favorable à la réalisation du projet Parisanté Campus avec les recommandations importantes suivantes :

- Proposer une nouvelle valorisation socio-économique du projet en modifiant le périmètre du scénario de référence, en intégrant une nouvelle réflexion sur le mode contractuel à retenir avec le partenaire privé et une doctrine budgétaire ;
- Améliorer la flexibilité du projet immobilier devant les incertitudes concernant les besoins d'occupations des locaux notamment dans les arrangements institutionnels et la répartition des locaux entre acteurs ;
- Approfondir les directives méthodologiques conduisant à la valorisation unitaire des brevets et des publications ;
- Proposer des formes de gouvernance ou de coopération de manière à garantir et à optimiser l'effet d'accélérateur tout en limitant son impact en termes d'inégalités de traitement (conseil scientifique, coopération avec des écosystèmes régionaux...) ;
- Proposer un dispositif d'évaluation et de suivi (indicateurs de gestion et d'impact, gestion de projet) qui soit continu (possibilité d'actualisation régulière) et agile (économie dans le nombre d'outils mis en place) ;
- Mettre en place une stratégie favorisant le développement d'un esprit collaboratif : formation aux soft skills, critère de recrutement, incitation financière.


Géraldine LEVEAU
Secrétaire générale adjointe
Bruno BONNELL