

Evaluation « Constructions et réhabilitations universitaires » :
synthèse de l'étude Evalua (février 2007)

L'Etat et les grandes collectivités alsaciennes se sont engagés, dans le cadre du contrat de plan Etat-Région 2000-2006, à soutenir financièrement certaines opérations de constructions et de réhabilitations universitaires présentées par les établissements d'enseignement supérieur. Au regard des difficultés rencontrées dans la réalisation de certains programmes, les signataires du contrat de plan ont souhaité que soit menée une évaluation de ces opérations, notamment dans l'optique de la mise en œuvre du contrat de projets Etat-Région 2007-2013. Ce document constitue une synthèse des principaux éléments développés dans le rapport final rendu par le bureau d'études « Evalua », en février 2007.

I. Une architecture financière du CPER 2000-2006 qui a évolué au cours du programme

Le montage financier initialement prévu dans le cadre du contrat de plan Etat-Région 2000-2006, a connu une modification notable en cours de programme. En particulier, la répartition des contributions respectives des différents partenaires (*) a évolué entre la signature du CPER et celle de son avenant, intervenue en 2003 :

- la contribution financière de l'Etat est demeurée inchangée (59,46 millions d'euros) ;
- le poids des collectivités territoriales s'est légèrement accru, notamment du fait d'une augmentation des participations de la Région, de la Ville de Mulhouse et de la CAMSA ;
- surtout, l'Université Louis Pasteur de Strasbourg est apparue comme un nouveau contributeur au cours du contrat de plan : elle a participé au financement de trois opérations, pour un montant total de 1,98 millions d'euros.

En définitive, l'enveloppe globale consentie au titre du CPER 2000-2006 s'est élevée à 144,05 millions d'euros (106,24 consacrés à la formation et 37,81 millions d'euros au titre de la vie étudiante). La maîtrise d'ouvrage a été assurée par l'Etat sur 10 opérations, par des établissements d'enseignement supérieur sur 13 opérations, par le CROUS sur 3 opérations et par des collectivités territoriales sur 11 opérations, traduisant une implication locale forte de ces dernières en matière de constructions universitaires.

Enfin, en raison notamment d'un fonctionnement budgétaire plus complexe et des gels budgétaires survenus, les mandatements de l'Etat (40 %) ont connu un niveau d'exécution très en retrait par rapport à ceux des Universités (88%) et des collectivités territoriales (70 %), à l'achèvement du CPER 2000-2006.

II. L'Etat, acteur central dans la programmation et la mise en œuvre du CPER 2000-2006

1) L'élaboration du programme, fruit de négociations et de concertations

Les contrats de plans représentent un des outils du financement de l'immobilier universitaire. La programmation d'un volet consacré à l'enseignement supérieur et à la recherche dans le CPER 2000-2006 en constitue la traduction.

Cette programmation par le biais des contrats de plans vient en complément de démarches sectorielles et d'engagements fixés au niveau national (Plan « Université du Troisième Millénaire », plans pluriannuels de mise en sécurité des locaux universitaires, contrats quadriennaux d'établissements, ...).

() initialement, l'Etat, la Région, les deux Départements, la CUS, la CAMSA et les Villes de Strasbourg, Mulhouse et Colmar*

L'Etat exerce un rôle-pivot, en décidant notamment du phasage des opérations, comme en atteste l'analyse des différentes étapes de la programmation du CPER :

- avril 1998 à février 1999 : la définition des orientations stratégiques par les acteurs institutionnels s'est principalement élaborée au gré :
 - des propositions successives formulées par le Recteur, sur la base des projets mis en avant par les responsables des établissements d'enseignement supérieur ;
 - des concertations locales, menées entre le Préfet de Région et le Conseil Régional ;
 - des orientations ministérielles.
- mars à juillet 1999 : les établissements d'enseignement supérieur présentent leurs projets : début 1999, la Région définit ses premières orientations pour l'élaboration du contrat de plan 2000-2006, notamment en concertation avec le Rectorat. Au printemps 1999, les responsables des établissements d'enseignement supérieur font connaître leurs projets : le montant des opérations proposées par les établissements s'établit à hauteur de 320 millions d'euros. La nécessité de prioriser les besoins est mise en avant par les services de l'Etat et de la Région.
- juillet à septembre 1999 : l'Administration centrale définit l'enveloppe éligible : les orientations de l'Etat, au titre du CPER Alsace 2000-2006, sont arrêtées à travers différentes décisions :
 - le CIADT du 23 juillet 1999, qui officialise la contribution financière de l'Etat ;
 - la lettre de cadrage du Ministère de l'Education Nationale au Préfet de Région et au Recteur, qui précise les orientations générales en matière d'enseignement supérieur (9 septembre 1999) ;
 - le mandat de négociation du Premier Ministre au Préfet de Région, qui insiste notamment sur la nécessité de sélectionner les projets (2 septembre 1999).
- septembre à décembre 1999 : l'Etat et la Région négocient la liste des projets à programmer : s'appuyant sur les orientations financières de l'Etat, la Région Alsace définit son propre montage financier : un engagement financier à hauteur de celui de l'Etat (75 millions d'euros), une enveloppe réservée à la vie étudiante correspondant à 25% de la contribution totale,.... S'en suivent des échanges entre les différents partenaires en vue d'arrêter une liste de projets conformes à l'enveloppe financière globale.

En définitive, des restrictions imposées par le ministère de l'Education Nationale, suscitent des protestations de la part des présidents d'universités et amènent les collectivités locales à prendre la maîtrise d'ouvrage de certaines opérations en charge, sans contribution de l'Etat.

- mars 2000 : la signature du Contrat de Plan Etat-Région : 37 opérations conformes aux critères préalablement fixés sont, en définitive, retenues dans le CPER 2000-2006 signé en mars 2000.

2) Une mise en oeuvre du programme soumise à des contraintes extérieures

Trois périodes successives se dégagent incontestablement :

- 2000-2002 : les trois premières années de mise en oeuvre du CPER s'effectuent à un rythme conforme aux prévisions, laissant envisager avec optimisme la réalisation des différents projets. Les opérations les moins complexes sont réalisées au cours de ces trois

années et le pilotage du dispositif, reposant sur une large confiance entre les différents partenaires, est allégé ;

- 2003-2005 : la conjonction d'une estimation imparfaite de certains projets, d'une lourdeur dans le traitement administratif des opérations et, surtout, du gel budgétaire imposé par le gouvernement, font de l'année 2003 un tournant dans la mise en œuvre du CPER. Les négociations ouvertes dans le cadre de la révision du Contrat de Plan à mi-parcours aboutissent à une reventilation de crédits entre différentes opérations, voire à l'abandon pur et simple de certains projets. Les gels budgétaires conséquents contraignent l'Etat à une redéfinition unilatérale de la stratégie de mise en œuvre du CPER ;
- 2006 est marquée par une nette relance des délégations d'Autorisations de Programmes. Toutefois, le taux global de mandatement demeurera en définitive faible (seulement 57 % des crédits consommés).

3) Conclusion sur les modalités de programmation et de suivi du CPER

Les modalités de mise en œuvre du CPER 2000-2006 ont mis en évidence un certain nombre de constats :

- les collectivités territoriales ne bénéficient pas d'une reconnaissance, en tant qu'interlocuteurs dans le pilotage des opérations, à la hauteur de leurs contributions financières ;
- l'évaluation de la pertinence du programme immobilier et la définition d'une stratégie immobilière se sont révélées particulièrement malaisées, compte-tenu de la connaissance initiale très imparfaite du parc immobilier ;
- les orientations arrêtées localement dans le CPER ont privilégié la création de surfaces supplémentaires, plutôt que les adaptations qualitatives ou la mise en sécurité des locaux, telles que préconisées au niveau national.

La définition des priorités arrêtées au contrat de plan participe, au premier chef, d'une démarche consensuelle. Ainsi, l'Etat et la Région ont-ils constamment eu le souci d'une large prise en compte des préoccupations territoriales et d'une satisfaction de l'ensemble des établissements alsaciens. Un certain « saupoudrage » et une absence de synergie ont incontestablement résulté de cette stratégie.

Par ailleurs, la faiblesse du dispositif de pilotage du programme n'a pas permis une adaptation satisfaisante aux contraintes externes rencontrées entre 2003 et 2005. Par contre, la multiplicité des maîtrises d'ouvrage (l'Etat, les collectivités locales, le CROUS et les établissements d'enseignement supérieur) a abouti à une réelle implication des différents partenaires. Enfin, tant les difficultés de mobilisation des financements de l'Etat, que le chiffrage initial et l'actualisation déficients du coût des opérations ont conduit à des surcoûts ou contraint à opter pour une moindre qualité des opérations.

III. Des propositions en vue d'une amélioration du processus

L'amélioration de la performance du programme de constructions et de réhabilitations universitaires réside dans la résolution de trois problématiques situées à trois étapes-clés du processus.

1) Améliorer la qualité de l'entrée des projets proposés par les établissements d'enseignement supérieur

Afin d'optimiser la qualité de l'évaluation financière et de contribuer à une plus grande cohérence de chaque projet avec les orientations pédagogiques, la stratégie immobilière et les capacités réelles de l'établissement, il conviendrait de :

- fonder les programmes d'investissements immobiliers sur une connaissance précise du patrimoine et sur l'établissement de documents de programmation élaborés par les universités elles-mêmes ;
- prévoir, dès le lancement du CPER 2007-2013, les études visant à la réalisation, fin 2008, d'un schéma directeur immobilier de l'enseignement supérieur de Strasbourg et de son agglomération ;
- soutenir les équipes dirigeantes des établissements d'enseignement supérieur dans le renforcement de leur expertise technique ;
- favoriser la mise à disposition des outils, des méthodes et une connaissance partagée des coûts des travaux et d'exploitation, à partir des informations existantes dans les universités et les autres secteurs de l'immobilier ;
- rechercher un regroupement des compétences entre universités géographiquement proches afin d'améliorer la gestion immobilière, grâce aux économies d'échelle ;
- imposer une présentation standardisée des projets (conformité avec le guide méthodologique de la conduite de projets, étude de faisabilité achevée,...).

2) Améliorer la qualité du processus de sélection et de hiérarchisation des projets par les financeurs

Afin de concourir à une plus grande transparence (des critères d'examen et de sélection des projets) et une meilleure efficacité (respect du rythme de financement par les financeurs) du processus de hiérarchisation des projets par l'Etat et les collectivités territoriales, il paraîtrait opportun que :

- ceux-ci formulent, de manière concertée, et transmettent aux établissements d'enseignement supérieur les critères sur lesquels les projets seront évalués ;
- ces mêmes financeurs organisent, à destination des porteurs de projets, une première réunion visant à les assurer de l'équité dans le « porter à connaissance » de chaque projet, puis une seconde réunion pour les projets n'ayant pu susciter, de prime abord, un consensus entre les partenaires ;
- l'Etat et les collectivités locales s'attachent à formaliser strictement les modalités de leurs engagements financiers (montant des quotes-parts respectives, rythme prévisionnel des mandatements) sur les projets programmés.

3) Améliorer la qualité du système de suivi-évaluation des projets et du programme en cours de mise en œuvre du CPER

L'efficacité du processus de suivi-évaluation des opérations pourrait être accrue au travers de deux mesures principales, à savoir :

- la mise en place d'une instance technique de pilotage du programme, regroupant l'ensemble des partenaires (à savoir des représentants de l'Etat, des collectivités locales et des établissements d'enseignement supérieur). Celle-ci serait notamment chargée du suivi et, le cas échéant, de la révision de la programmation ;
- la création d'un dispositif technique de suivi financier régulier du programme (tableau de bord initial, fichier de suivi des opérations, information globale des membres de l'instance,...).

La pertinence de ce dispositif est conditionnée à la fois par sa mise en œuvre précoce et par son suivi rigoureux (fréquence des réunions, discipline dans la transmission des informations par les maîtres d'ouvrages,...).

*Eric FROMEYER
Chargé d'études
SGARE Alsace
03.88.21.60.15
(08.06.2007)*